

**SYARAT PERSENTASE PENDAFTARAN PASANGAN
CALON KEPALA DAERAH
(Kajian Fiqh Siyasah)**

SKRIPSI



Diajukan Oleh :

IKHSAN MAULANA

NIM. 140105034

Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum
Program Studi Hukum Tata Negara

**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY
BANDA ACEH
2021 M /1442 H**

**SYARAT PERSSENTASE PENDAFTARAN PASANGAN
CALON KEPALA DAERAH
(SUATU STUDI PERBANDINGAN)**

SKRIPSI

Diajukan Kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Darussalam Banda Aceh Sebagai
Sebagai Beban Studi Untuk Memperoleh Gelar Sarjana
dalam Ilmu Hukum Tata Negara

Oleh

IKHSAN MAULANA
NIM. 140105034

**Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum
Prodi Hukum Tata Negara**

جامعة الرانيري

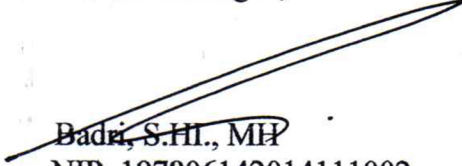
AR-RANIRY

Disetujui Untuk Diuji/Dimunaqasyahkan Oleh:

Pembimbing I,


Ihdhi Karim Makinara, SHI., MH
NIP. 19801205201011004

Pembimbing II,


Badri, S.HI., MH
NIP. 197806142014111002



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
Jl. Syekh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh
Telp. 0651-7557442 Situs: [www. syariah.ar-raniry.ac.id](http://www.syariah.ar-raniry.ac.id)

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Yang bertandatangan di bawah ini

Nama : Ikhsan Maulana
NIM : 140105034
Prodi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi ini, saya:

1. *Tidak menggunakan ide orang lain tanpa mampu mengembangkan dan mempertanggungjawabkan.*
2. *Tidak melakukan plagiasi terhadap naskah karya orang lain.*
3. *Tidak menggunakan karya orang lain tanpa menyebutkan sumber asli atau tanpa izin pemilik karya.*
4. *Tidak melakukan manipulasi dan pemalsuan data.*
5. *Mengerjakan sendiri karya ini dan mampu bertanggungjawab atas karya ini.*

Bila di kemudian hari ada tuntutan dari pihak lain atas karya saya, dan telah melalui pembuktian yang dapat dipertanggungjawabkan dan ternyata memang ditemukan bukti bahwa saya telah melanggar pernyataan ini, maka saya siap untuk dicabut gelar akademik saya atau diberikan sanksi lain berdasarkan aturan yang berlaku di Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

Banda Aceh, 29 Januari 2021

Yang menyatakan,



Ikhsan Maulana

**SYARAT PERSENTASE PENDAFTARAN PASANGAN
CALON KEPALA DAERAH
(Kajian Fiqh Siyasah)**

SKRIPSI

Telah Diuji Oleh Panitia *Munaqasyah* Skripsi
Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry
dan Dinyatakan Lulus serta Diterima
Sebagai Salah Satu Beban Studi
Program Sarjana (S-1)
dalam Ilmu Hukum Tata Negara (Siyasah)

Pada Hari/Tanggal:

Jumat, 29 Januari 2021
16 Jumadil Akhir 1442 H

di Darussalam, Banda Aceh
Panitia Ujian *Munaqasyah* Skripsi:

Ketua,



Ihdi Karim Makinara, S.Hi., MH

NIP: 19801205201011004

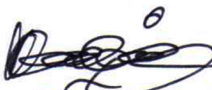
Sekretaris,



Ida Friatna, S.Ag., M.Ag

NIP: 197705052006042010

Penguji I,



Dr. Hasanuddin Yusuf Adan, MCL., MA

NIP: 196207192001121001

Penguji II,



Aulil Amri, M.H

NIP: 199005082019031016

Mengetahui

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Ar-Raniry Banda Aceh



Prof. Muhammad Siddiq, MH., Ph. D

NIP: 197703032008011015

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Syukur Alhamdulillah penulis ucapkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat serta hidayah-Nya, sehingga terselesaikan penulisan skripsi ini yang berjudul **“Syarat Persentase Pendaftaran Pasangan Calon Kepala Daerah (Kajian Fiqh Siyasah)”**. Tidak lupa pula, shalawat beserta salam penulis limpahkan kepada pangkuan alam Baginda Rasulullah Muhammad SAW, karena berkat perjuangan beliau-lah kita telah dituntunnya dari alam jahiliyah ke alam islamiah, dari alam kegelapan ke alam yang terang benderang yang penuh dengan ilmu pengetahuan, seperti yang kita rasakan pada saat ini.

Skripsi ini merupakan kewajiban yang harus penulis selesaikan dalam rangka melengkapi tugas-tugas dan memenuhi syarat untuk menyelesaikan Pendidikan Program Sarjana (S1) pada Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh. Dalam rangka pelaksanaan penelitian dan penulisan skripsi ini, penulis banyak memperoleh bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dimana pada kesempatan ini penulis menyampaikan ungkapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Muhammad Siddiq, M.H., Ph.D selaku Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh.

2. Mumtazinur, S.IP., MA. selaku ketua Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh.
3. Ihdi Karim Makinara, SHI., MH. sebagai pembimbing I yang telah membantu dan memberikan arahan sehingga terselesainya skripsi ini dengan baik.
4. Badri, S.HI., MH. sebagai pembimbing II yang telah meluangkan waktu dan pikiran untuk membimbing dan memberikan arahan dalam proses pelaksanaan penelitian sehingga terselesainya skripsi ini dengan baik.
5. Seluruh dosen dan karyawan Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh yang telah banyak memberikan ilmu dan bimbingan kepada penulis.
6. Teristimewa penulis persembahkan skripsi ini kepada Ayahanda tercinta Rahmad OKH dan serta Ibunda tercinta Rusniati yang selalu memberikan kasih sayang, doa, nasehat, serta dorongan yang luar biasa selama penulis mengikuti perkuliahan sampai menyelesaikan pendidikan, serta penulis berharap dapat menjadi anak yang dapat dibanggakan. Karya tulis ini juga saya persembahkan kepada Abang Deni, Abang Dedi, Abang Izul, Kakak Ayu, Kakak Pipi, Kakak Anda, Kakak Dewi, Adik Nofri, Adik Vera dan kepada seluruh keluarga besar yang terus memberikan semangat dan

motivasi dalam penulisan skripsi ini. Terima kasih banyak yang tak terhingga untuk semua doa dan dukungannya.

7. Terima kasih juga kepada kawan-kawan Meimuharani, Yulis, Aulia, Erik, Takin, Misbah, Ona, Lala, Putri, dan kawan seperjuangan di Hukum Pidana Islam angkatan 2014.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih belum sempurna. Hal ini tidak terlepas dari keterbatasan kemampuan dan ilmu pengetahuan yang penulis miliki. Penulis berharap semua yang dilakukan menjadi amal ibadah dan dapat bermanfaat bagi penulis dan bagi pembaca. Dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan kritik dan saran dari semua pembaca sebagai motivasi bagi penulis. Semoga kita selalu mendapat ridha dari Allah SWT. Amin Ya Rabbal'alam.

Banda Aceh, 29 Januari 2021
Penulis,

جامعة الرانري

A R - R A N I R Y

Ikhsan Maulana

TRANSLITERASI

Dalam skripsi ini banyak dijumpai istilah yang berasal dari bahasa Arab ditulis dengan huruf latin, oleh karena itu perlu pedoman untuk membacanya dengan benar. Pedoman Transliterasi yang penulis gunakan untuk penulisan kata Arab adalah sebagai berikut:

1. Konsonan

No.	Arab	Latin	Ket	No.	Arab	Latin	Ket
1	ا	Tidak dilambangkan		16	ط	t	t dengan titik di bawahnya
2	ب	b		17	ظ	z	z dengan titik di bawahnya
3	ت	t		18	ع	'	
4	ث	ś	s dengan titik di atasnya	19	غ	gh	
5	ج	j		20	ف	f	
6	ح	h	h dengan titik di bawahnya	21	ق	q	
7	خ	kh		22	ك	k	
8	د	d		23	ل	l	
9	ذ	z	z dengan titik di atasnya	24	م	m	
10	ر	r		25	ن	n	
11	ز	z		26	و	w	
12	س	s		27	ه	h	
13	ش	sy		28	ع	'	

14	ص	ṣ	s dengan titik di bawahnya	29	ي	y	
15	ض	ḍ	d dengan titik di bawahnya				

2. Konsonan

Vokal Bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

a. Vokal Tunggal

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin
َ	<i>Fathah</i>	a
ِ	<i>Kasrah</i>	i
ُ	<i>Dammah</i>	u

b. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf
َ ي	<i>Fathah</i> dan ya	ai
ُ و	<i>Fathah</i> dan wau	au

Contoh:

كيف = *kaifa*,

هول = *haula*

3. *Maddah*

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan tanda
أَ	<i>Fatḥah</i> dan <i>alifatau ya</i>	ā
إِ	<i>Kasrah</i> dan <i>ya</i>	ī
وُ	<i>Dammah</i> dan <i>wau</i>	ū

Contoh:

قَالَ = *qāla*

رَمَى = *ramā*

قِيلَ = *qīla*

يَقُولُ = *yaqūlu*

4. *Ta Marbutah* (ة)

Transliterasi untuk *ta marbutah* ada dua.

- a. *Ta marbutah* (ة) hidup

Ta marbutah (ة) yang hidup atau mendapat harkat *fatḥah*, *kasrah* dan *dammah*, transliterasinya adalah t.

- b. *Ta marbutah* (ة) mati

Ta marbutah (ة) yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah h.

- c. Kalau pada suatu kata yang akhir huruf *ta marbutah* (ة) diikutioleh kata yang menggunakan kata sandang al, serta bacaan

kedua kata itu terpisah maka ta *marbutah* (ة) itu ditransliterasikan dengan h.

Contoh:

الْأَطْفَالُ الرُّوضَةُ : *raudah al-atfāl/ raudatul atfāl*

الْمُنَوَّرَةُ الْمَدِينَةُ : *al-Madīnah al-Munawwarah/*

al-Madīnatul Munawwarah

طَلْحَةُ : *Talḥah*

Modifikasi

1. Nama orang berkebangsaan Indonesia ditulis seperti biasa tanpa transliterasi, seperti M. Syuhudi Ismail. Sedangkan nama-nama lainnya ditulis sesuai kaidah penerjemahan. Contoh: Ḥamad Ibn Sulaiman.
2. Nama negara dan kota ditulis menurut ejaan Bahasa Indonesia, seperti Mesir, bukan Misr ; Beirut, bukan Bayrut dan sebagainya.
3. Kata-kata yang sudah dipakai (serapan) dalam kamus Ba

DAFTAR ISI

LEMBARAN JUDUL	
PENGESAHAN SIDANG	i
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TULIS	ii
ABSTRAK	iii
KATA PENGANTAR	iv
PEDOMAN TRANSLITERASI	vii
DAFTAR LAMPIRAN	xi
DAFTAR ISI	xii
 BAB SATU PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	6
E. Kajian Pustaka	6
F. Penjelasan Istilah	9
G. Metode Penelitian	10
H. Sistematika Pembahasan	13
 BAB DUA KONSEP, TEORI DAN ASAS PERSYARATAN	
PERSENTASE PENDAFTARA CALON KEPALA	
DAERAH	15
A. Konsep Pencalonan Kepala Daerah	15
B. Teori Sistem Pencalonan Kepala Daerah	19
C. Asas Persyaratan, Persentase Pendaftaran Calon Kepala Daerah	23
D. Teori Perbandingan Hukum	32
 BAB TIGA PERBANDINGAN SYARAT PERSENTASE	
PENDAFTARAN PASANGAN CALON KEPALA	
DAERAH	34
A. Pertimbangan Hukum Syarat Persentase Jumlah Kursi atau Akumulasi Peroleh Suara Sah dalam Mengajukan Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah	41
B. Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Syarat Persentase Jumlah Kursi atau Akumulasi Peroleh Suara Sah Dalam Mengajukan Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah	54

BAB EMPAT PENUTUP.....	67
A. Kesimpulan.....	67
B. Saran.....	68
DAFTAR PUSTAKA	69
LAMPIRAN	
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	



BAB SATU PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pasangan calon kepala daerah diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik pada sebuah Pilkada.

Para calon kepala daerah yang menjadi kandidat pada Pilkada tersebut tidak masuk begitu saja, melainkan melalui berbagai persyaratan baik jumlah perolehan kursi maupun perolehan suara. Hal ini sebagaimana termuat pada beberapa ketentuan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Pasal 17 ayat (3), menyebutkan bahwa:

Fraksi atau gabungan fraksi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dapat mendaftarkan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPRD atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.¹

Sementara itu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menyebutkan bahwa:

Pasal 40 Ayat (1):

Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPRD atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.²

¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Pasal 17, Ayat (3).

² Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1. Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Pasal 40 Ayat (1), (2), dan (3).

Pasal 40 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada) menyebutkan syarat pencalonan kepala daerah sebagai berikut:

“Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan.”³

Pilkada di Aceh dimulai sejak nota kesepakatan (MoU) Helsinki ditandatangani tanggal 5 Agustus 2005, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) telah menyelenggarakan dua kali Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Yang pertama, Pilkada Aceh diselenggarakan pada bulan April 2006 dan yang kedua Pilkada Aceh diselenggarakan pada tanggal 9 April 2012.⁴

Salah satu produk fenomenal buah dari perdamaian adalah Aceh menjadi daerah pertama di wilayah hukum Indonesia yang mengakomodir calon independen dalam Pilkada, 2006, baik pemilihan gubernur maupun bupati/walikota. Legalisasi tersebut tertuang pula dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), dimana semangat itu adalah kehadiran calon independen di Aceh dimungkinkan mengingat belum terbentuknya partai lokal di Aceh sebagai bentuk integrasi rakyat Aceh pasca konflik.⁵

Berbeda dengan provinsi lain di Indonesia, Pilkada di Aceh tidak hanya diikuti oleh partai politik yang bersifat nasional saja, tetapi juga Partai Politik Lokal. Hal ini disebabkan adanya aturan/regulasi mengenai Pilkada

³ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Pasal 40 Ayat (1).

⁴ Alihar, *Disparitas Regional Dan Konflik Pilkada Aceh 2012*, (Banda Aceh, 2009), hlm. 23.

⁵ Irwansyah, *Kadalisasi Pilkada Aceh Sebuah Catatan*, (Banda Aceh: Unsyiah, 2012), hlm. 3.

untuk daerah Aceh yang diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh Pasal 67 Ayat (1) disebutkan bahwa penduduk di Aceh dapat membentuk partai lokal.⁶ Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 dalam Pasal 1 butir (1) disebutkan bahwa partai politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga Negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilihan umum.⁷

Pemilihan Gubernur Aceh 2017 yang dilaksanakan pada 15 Februari 2017 untuk memilih Gubernur Aceh periode 2017-2022. Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh menerima enam pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, terdiri dari 3 pasangan calon Independen dan 3 pasangan calon dari Partai Politik.

Adapun keenam pasangan calon tersebut terdiri dari: *pertama*, calon pertahanan, Gubernur Zaini Abdullah mencalonkan diri melalui jalur independen berpasangan dengan Bupati Aceh Tengah Nasaruddin. *Kedua*, mantan Irjen Kementerian Dalam Negeri yang juga mantan PLT. Gubernur Aceh di tahun 2012 yang bernama Tarmizi Abdul Karim mencalonkan diri berpasangan dengan Teuku Machsalmina Ali yang diusung oleh Partai Golkar, Partai NasDem, dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Pasangan *ketiga* yaitu mantan Gubernur Aceh 2000-2004 Abdullah Puteh naik berpasangan dengan Sayed Mustafa Usab melalui jalur independen.⁸ *Keempat* mantan Gubernur Aceh periode 2007-2012 yang bernama Irwandi Yusuf maju bersama politisi Partai Demokrat Nova Iriansyah yang diusung oleh Partai

⁶ Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh Pasal 67, Ayat 1.

⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 dalam pasal 1 butir 1.

⁸ www.pemilihan-umum-gubernur-aceh-2017, diakses pada 18 November 2020.

Nasional Aceh (PNA), Partai Demokrat, Partai Damai Aceh (PDA), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan PDI Perjuangan. Pasangan kelima yaitu wakil Gubernur Aceh Muzakkir Manaf maju bersama Ketua DPD Partai Gerindra Aceh Teuku Al-Khalid dengan dukungan Partai Aceh (PA), Partai Gerindra, Partai Bulan Bintang (PBB), dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan yang keenam ialah pasangan dari jalur independen ialah mantan Menteri Pertahanan Gerakan Aceh Merdeka yaitu Zakaria Saman yang berpasangan dengan Teuku Alaidinsyah, Bupati Aceh Barat.⁹

Sekalipun sejak tahun 2016 telah ditetapkan aturan penyaratan bagi pencalonan kepala daerah dalam Pilkada, namun Aceh sendiri jauh sebelumnya ditetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, sudah memiliki aturan tersendiri dalam pencalonan kepala daerah tersebut, yakni dengan ditetapkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Pada Pasal 91 Ayat (2), disebutkan bahwa:

“Partai politik lokal, gabungan partai politik lokal, atau gabungan partai politik dan partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRA atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRA di daerah yang bersangkutan”.¹⁰

Kedua ketentuan persyaratan jumlah kursi dan suara bagi calon kepala daerah sebagaimana terdapat dalam Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Pasal 91 Ayat (2) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh di atas, tentu menjadi sebuah pertimbangan bagi petugas pelaksana Pilkada di Aceh, sehingga perlu adanya pertimbangan-

⁹ www.pemilihan umum Gubernur Aceh 2017, diakses pada 18 November 2020

¹⁰ Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Pada Pasal 91, Ayat (2).

pertimbangan tersendiri dalam menetapkan syarat-syarat yang mana dianggap relevan bagi pencalonan kepala daerah baik dari partai politik maupun calon yang naik jalur independen.

Oleh karena itu peneliti sangat tertarik untuk meneliti secara ilmiah syarat yang mana lebih tepat diambil oleh pihak penyelenggara Pilkada di Aceh dengan alasan-alasan hukum, politik dan pertimbangan lainnya. Atas dasar itulah kajian ini diangkat dengan judul **“Syarat Persentase Pendaftaran Pasangan Calon Kepala Daerah (Kajian Fiqh Siyasah)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini ialah:

1. Apa pertimbangan hukum syarat persentase jumlah kursi atau akumulasi peroleh suara sah dalam mengajukan Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah ?
2. Bagaimana tinjauan fiqh siyasah terhadap syarat persentase jumlah kursi atau akumulasi peroleh suara sah dalam mengajukan Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang diuraikan, maka penelitian ini dilakukan agar lebih mendalami fokus penelitian dengan tujuan untuk:

1. Untuk mengetahui pertimbangan hukum syarat persentase jumlah kursi atau akumulasi peroleh suara sah dalam mengajuka Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah.
2. Untuk mengetahui tinjauan fiqh siyasah terhadap syarat persentase jumlah kursi atau akumulasi peroleh suara sah dalam mengajuka Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis maupun secara praktis.

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka memajukan dan mengembangkan khazanah ilmu pengetahuan khususnya tentang persyaratan jumlah kursi atau perolehan suara bagi partai politik dalam mengajukan calon Kepala Daerah di Aceh.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan bagi

1. Para pihak pemerintah, kajian ini sebagai bahan rujukan untuk mengambil sikap yang lebih arif dalam menentukan persyaratan jumlah kursi atau perolehan suara bagi partai politik dalam mengajukan calon Kepala Daerah di Aceh sesuai ketentuan yang berlaku.
2. Bagi penelitian selanjutnya, kajian ini menjadi bahan rujukan khususnya terkait persyaratan jumlah kursi atau perolehan suara bagi partai politik dalam mengajukan calon Kepala Daerah di Aceh.

E. Kajian Pustaka

Kajian atau tinjauan pustaka ini dilakukan untuk melihat atau meninjau sampai sejauh mana masalah yang penulis teliti saat ini pernah ditulis orang lain secara substansial, walaupun judulnya tidak sama. Terakhir dengan kajian pustaka ini, penulis dapat menghindari penulisan yang sama, sehingga posisi penulis menjadi jelas. Terkait kajian yang menyangkut dengan objek kajian ini, maka penulis peroleh beberapa kajian sebelumnya, di antaranya:

Penelitian Erwinsyahbana (2018) dengan judul “*Problematika Kepastian Hukum Persyaratan Pendaftaran Pasangan Calon dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah*”. Berdasarkan hasil analisis dapat diketahui bahwa syarat pendaftaran pasangan calon kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 45 ayat (2) d UU No. 8 Tahun 2015 belum menjamin adanya kepastian hukum dalam penyelenggaraan Pilkada, sehingga perlu direvisi kembali.

Penelitian yang dilakukan oleh Prayudi (2016) berjudul “*Pengajuan Pasangan Calon Melalui Jalur Parpol Dalam Pilkada*”. Kajian ini menjelaskan bahwa Substansi pengajuan pasangan calon di dalam RUU tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (revisi RUU Pilkada 2016) melalui jalur parpol belum sebanding dengan tuntutan demokrasi partisipatif. Pola klasik nominasi yang masih digunakan dikhawatirkan memicu konflik internal berkepanjangan dan sentralisasi organisasinya yang berlawanan dengan tuntutan otonomi lokal pemerintahan. Sebaliknya, pola itu dapat “memelihara” prasangka berlebihan bagi sekedar orientasi kekuasaan dan mengembalikan “modal” calon. Untuk itu, langkah pembenahan internal partai menyambut pilkada di masa mendatang juga harus dibarengi komitmen revisi undang-undang Partai Politik yang sejalan dengan langkah desentralisasi organisasi partai.

Hasil penelitian Adiluhung berjudul “*Kajian Normatif Terhadap Calon Perseorangan Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Pekalongan*”. Kajian ini dilakukan Daerah yang mengakomodir calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah, maka bagi calon perseorangan diberikan kesempatan untuk ikut serta dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hasil yang diperoleh penelitian ini dalam pemilihan kepala daerah yang

dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 mengenai calon perseorangan lebih terakomodir dalam Undang-Undang 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Hambatan yang terjadi pada calon perseorangan dalam proses pemilihan kepala daerah dengan syarat pengumpulan dokumen dukungan yang berupa Kartu Identitas. Maka, upaya untuk mengatasi permasalahan pasangan calon perseorangan terhadap proses pemilihan kepala daerah harus mempersiapkan diri terlebih dahulu baik syarat pendaftaran administrasi maupun sosialisasi kepada masyarakat. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 sesuai dengan peraturan perundang-undangan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015.

Penelitian yang ditulis oleh Arifin Sihombing berjudul *“Rekonstruksi Pencalonan Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Berbasis Nilai Keadilan”*. Hasil kajian ini menjelaskan bahwa pencalonan Perseorangan Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Saat Ini Belum Berjalan Dengan Baik. Kesulitan dan yang menjadikan gagalnya Bakal Calon dari calon perseorangan di samping persyaratan pencalonan yang sulit dipenuhi, yaitu sejumlah dukungan dari pemilih juga adalah ketentuan bahwa keseluruhan dukungan harus difaktualkan dengan metode sensus dengan menemui langsung setiap pendukung calon. Berdasarkan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, setiap calon persorangan yang hendak mendaftarkan diri sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur atau Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota harus membuktikan dukungan masyarakat di daerahnya dengan mengumpulkan KTP yang jumlahnya 6,5% sampai dengan 10% sesuai dengan jumlah penduduk di masing-masing daerah dan tersebar di 50% kabupaten/kota bagi pilgub dan 50% kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan.

Dari penelitian-penelitian di atas yang berkaitan dengan persyaratan pencalonan kepala daerah yang diusung oleh Partai Politik masih terbatas dalam tingkat penjelasannya. Sehingga data yang akan dipaparkan oleh penulis dalam karya skripsi ini merupakan data baru dan dapat memberikan kontribusi serta pengetahuan baru bagi semua pihak. Dapat disimpulkan bahwa penelitian terhadap “Syarat Persentase Pendaftaran Pasangan Calon Kepala Daerah (Suatu Studi Perbandingan)”. merupakan tema yang lebih khusus yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu di Aceh.

F. Penjelasan Istilah

Untuk menghindari kekeliruan dan kesalahpahaman dalam memahami istilah-istilah yang terdapat dalam proposal ini, maka perlu dijelaskan pengertian istilah sebagai berikut:

1. Persentase

Persentase adalah suatu perbandingan (rasio) untuk menyatakan pecahan dari seratus yang ditunjukkan dengan simbol %. Persen berasal dari bahasa latin, per centum yang artinya Per-seratus. Persentase juga bisa dikatakan sebagai suatu cara untuk menunjukkan sebuah angka sebagai bagian dari keseluruhan, dimana keseluruhan tersebut ditulis dengan 100%.

2. Pendaftaran

Makna pendaftaran di KBBI adalah proses, cara, perbuatan mendaftar (mendaftarkan); pencatatan nama, alamat, dan sebagainya dalam daftar.

3. Kepala Daerah

Kepala daerah adalah seorang yang diberikan amanah atau tugas oleh seorang pemerintah pusat untuk menjalankan suatu pemerintahan di daerah. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara

Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.¹¹

G. Metode Penelitian

Pada dasarnya dalam melakukan setiap penulisan karya ilmiah selalu memerlukan data-data yang lengkap dan objektif serta mempunyai metode penelitian dan cara-cara tertentu yang disesuaikan dengan permasalahan yang hendak dibahas guna menyelesaikan penulisan karya ilmiah tersebut.

Adapun metode penelitian ini ialah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder¹². Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum. Prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi¹³. Pada penelitian hukum jenis ini, seringkali hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini ialah penelitian lapangan (*Field Research*). Penelitian lapangan ialah penelitian dengan mengamati kegiatan keseharian manusia dengan menggunakan panca indra sebagai alat bantu utamanya, seperti telinga.¹⁴ Jadi metode ini merupakan metode pengumpulan data atau

¹¹ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 3.

¹² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo persada, 2003), hal.13.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana prenada, 2010),hal.35.

¹⁴ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial* (Yogyakarta: Gajah Mada Press, 2007), hlm. 143

fakta-fakta yang terjadi dilokasi penelitian melalui wawancara secara sistematis dan berlandaskan dengan objek penelitian. Jenis penelitian ini juga bersifat penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu penelitian dengan cara mengkaji dan menelaah sumber-sumber tertulis, seperti buku-buku, qanun-qanun, undang-undang, jurnal, artikel dan yang lainnya yang berkaitan dengan pembahasan ini, sehingga ditemukan data-data yang akurat dan jelas.

2. Sumber Data

Adapun sumber data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer adalah data yang langsung diperoleh dari sumber data pertama dilokasi penelitian atau objek penelitian.¹⁵ Adapun data primer yang digunakan dalam penelitian ini berupa hasil wawancara dan studi kepustakaan.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber kedua atau sumber sekunder dari sumber kedua atau sumber sekunder dari data yang kita butuhkan.¹⁶ Adapun sumber sekunder terdiri dari berbagai literatur. Adapun sumber sekunder terdiri dari berbagai literatur bacaan yang memiliki relevansi dengan kajian ini seperti buku-buku, skripsi, jurnal ilmiah, artiker dan situs internet.

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang sesuai dengan penelitian, penulis menggunakan beberapa teknik pengumpulan data sebagai berikut:

¹⁵ Burhan Bugin. *Metodologi Penelitian Kuantitatif (Komuningkasi, Ekonomi, dan Kebijakan Publik Serta Ilmu-Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana Prenada Media, 2011), hlm. 132.

¹⁶ Burhan, Bugin. *Metodologi Penelitian Kuantitatif*, hlm.132.

a. Interview/wawancara

Wawancara ialah usaha mengumpulkan informasi dengan mengajukan sejumlah pertanyaan secara lisan, untuk dijawab secara lisan pula. Secara sederhana wawancara diartikan sebagai alat pengumpul data dengan menggunakan tanya jawab antar pencari informasi tanya jawab antar pencari informasi dan sumber informasi.¹⁷ Wawancara adalah suatu metode pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh informasi langsung dari sumbernya.¹⁸ Adapun yang menjadi subjek dalam penelitian ini ialah pihak pihak KIP Aceh, tokoh partai politik dan politikus. Agar wawancara berjalan dengan baik, maka penulis terlebih dahulu menyiapkan daftar pertanyaan wawancara dan agar hasilnya terekam dengan baik maka perlu pula disiapkan alat perekam suara berupa *recorder*.

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dalam penelitian ini adalah kegiatan untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang menjadi obyek penelitian. Informasi tersebut dapat diperoleh dari buku-buku, karya ilmiah berupa skripsi, jurnal, artikel dan sumber tertulis lainnya. Baik yang diperoleh dari studi pustaka maupun media internet.

4. Analisa Data

Setelah data selesai dikumpulkan dengan lengkap, tahap berikutnya penulis lakukan adalah tahap analisa ini adalah tahap yang penting dan menentukan. Pada tahap ini data penulis kumpulkan sampai hasil menyimpulkan kebenaran-kebenaran yang dapat dipakai untuk menjawab persoalan-persoalan yang dilakukan dalam penelitian. Adapun metode analisis

¹⁷ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gajahmada Press, 2007), hlm. 118.

¹⁸ Ridwan, *Skala Pengukuran Variabel-Variabel Penelitian*, (Bandung: Alfabeta, 2005), hlm. 29-30.

data yang penulis gunakan adalah metode analisis data *deskriptif kualitatif*. Analisa data *dekriptif kualitatif* adalah analisis data yang dilakukan terhadap seluruh data yang diperoleh dengan mengembangkan data menjadi teori, kemudian hasil analisis tersebut diajukan secara keseluruhan tanpa menggunakan rumus statistik. Dalam menulis penelitian ini, penulis merujuk pada buku panduan penulisan skripsi Fakultas Syariah dan hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh.

H. Sistematika Pembahasan

Sistematika penulisan skripsi ini dibagi dalam beberapa tahapan yang disebut dengan bab. Dimana masing-masing bab diuraikan masalahnya tersendiri, namun masih dalam konteks yang saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya. Secara sistematis penulisan ini merupakan materi pembahasan keseluruhannya kedalam 4 (empat) bab yang terperinci.

Bab pertama, berisikan pendahuluan yang berisikan pengantar yang didalamnya terurai mengenai latar belakang penulisan skripsi, rumusan masalah kemudian dilanjutkan dengan keaslian penulisan, tujuan penulisan skripsi, kajian pustaka, metode penelitian, yang kemudian di akhiri dengan sistematika penulisan.

Bab dua, bab yang menjelaskan mengenai landasan teori menyangkut teori perbandingan, konsep Pilkada, syarat-syarat calon kepala daerah dalam pilkadan, serta suara dalam Pilkada.

Bab ketiga, merupakan bab yang membahas tentang hasil penelitian terkait pertimbangan hukum persyaratan jumlah kursi atau perolehan suara bagi partai politik dalam mengajukan calon Kepala Daerah di Aceh dan tinjauan fiqh siyasah terhadap pertimbangan penyenggara Pilkada dalam memilih persyaratan jumlah kursi atau perolehan suara bagi partai politik dalam mengajukan calon Kepala Daerah di Aceh.

Bab keempat, berisikan kesimpulan dari bab-bab yang telah dibahas sebelumnya dan saran saran.



BAB DUA

KONSEP, TEORI DAN ASAS PERSYARATAN PERSENTASE PENDAFTARAN CALON KEPALA DAERAH

A. Konsep Pencalonan Kepala Daerah

Persyaratan calon kepala daerah adalah cermin realitas kehidupan masyarakat daerah yang menjadi parameter seleksi administratif calon. Persyaratan kepala daerah di berbagai negara berbeda-beda. Di negara-negara yang memperhatikan pentingnya tantangan dan tuntutan perkembangan menekankan persyaratan yang berat, sebaliknya di negara-negara dunia ketiga umumnya memberikan persyaratan yang minimal. Persyaratan calon pada umumnya mencakup 5 aspek, yaitu : (1) Kesetiaan pada dasar negara dan ideologi bangsa; (2) Akseptabilitas; (3) Kapabilitas; (4) Mekanisme Kontrol; dan (5) Ketaatan sebagai hamba hukum kredibilitas pemerintahan.¹

Aturan persyaratan pencalonan kepala daerah telah disempurnakan dengan hadirnya UU 8/2015. Dalam Pasal 7 UU 8/2015 persyaratan pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 7

Warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat.
- d. Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 (dua puluh lima) tahun untuk

¹ Joko, J.Prihatmoko, *Pemilihan.*, hlm. 246-247.

Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;

- e. mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- f. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih²
- g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap,
- h. tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;
- i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
- j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- l. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;
- n. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- m. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota;
- n. berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon;
- o. tidak berstatus sebagai penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota;

² Substansi pasal 7 huruf g sebenarnya pernah dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh MK. Pada perkembangannya aturan ini lahir kembali dan kemudian dimaknai oleh MK dari rumusan yang hanya berbunyi *tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih*, harus dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana. Lihat dalam Putusan MK-RI Nomor 42/PUU-XIII/2015.

- p. tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana.³
- q. memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁴
- r. mengundurkan diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon;⁵ dan
- s. berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon.⁶

Dalam persyaratan pencalonan yang diatur pada Pasal 7 di atas menunjukkan progresivitas yang luar biasa. Terhadap substansi yang terdapat dalam Pasal 7, beberapa ada yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 oleh MK. Penulis telah memaparkan dalam bab sebelumnya terkait adanya substansi dalam Pasal 7 yang dibatalkan oleh MK. Berangkat dari rangkaian

³ MK menyatakan bahwa pasal 7 huruf r beserta penjelasannya tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki hukum yang mengikat. Lihat dalam Putusan MK-RI Nomor 33/PUU-XIII/2015.

⁴ Pasal 7 huruf s UU 8/2015 pasca putusan MK berbunyi Warga Negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah “mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP sebagai calon Gubernur, calon wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota, dan calon Wakil Walikota bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Lihat dalam Putusan MK-RI Nomor 33/PUU-XIII/2015.

⁵ Pasca putusan MK pasal 7 huruf t UU 8/2015 harus dimaknai “mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP”. Artinya, anggota TNI, Polri, dan PNS tidak perlu mundur jika ingin mencalonkan diri sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah. Berlaku syarat mundur itu ketika sudah ditetapkan memenuhi persyaratan pencalonan oleh KPU/KIP melalui proses verifikasi. Lihat dalam Putusan MK-RI Nomor 33/PUU-XIII/2015.

⁶ Pasca putusan MK, pasal tersebut harus dimaknai “mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP”. Artinya, bagi pejabat BUMN/BUMD yang ingin mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah baru berlaku syarat mundur itu ketika sudah ditetapkan memenuhi persyaratan pencalonan oleh KPU/KIP melalui proses verifikasi. Lihat dalam Putusan MK-RI Nomor 33/PUU-XIII/2015.

putusan MK tersebut, penulis mengusulkan revisi terhadap aturan Pasal 7 UU 8/2015, yaitu menjadi berbunyi :

Warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- d. berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
- e. mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- f. mengemukakan kepada publik secara terbuka dan jujur bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota yang pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih
- g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- h. tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;
- i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
- j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- l. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;

- l. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- m. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota;
- n. berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon;
- o. tidak berstatus sebagai penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota;
- p. tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan dengan petahana;
- q. mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP sebagai calon Gubernur, calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota, dan calon Wakil Walikota bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.
- r. mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil; dan
- s. mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP sebagai pejabat pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah.

B. Teori Sistem Pencalonan Kepala Daerah

Semangat dilaksanakannya pemilihan kepala daerah langsung adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, dimana Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat (pemilih). Oleh karena itu, keputusan politik untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah adalah langkah strategis dalam rangka memperluas, memperdalam, dan meningkatkan kualitas demokrasi. Hal ini juga sejalan

dengan semangat otonomi yaitu pengakuan terhadap aspirasi dan inisiatif masyarakat lokal (daerah) untuk menentukan nasibnya sendiri.⁷

Selain semangat tersebut, sejumlah argumentasi dan asumsi yang memperkuat pentingnya pemilihan kepala daerah langsung adalah : *Pertama*, pemilihan kepala daerah diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elit politik lokal, termasuk kepala daerah. *Kedua*, pemilihan kepala daerah diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan di tingkat lokal. *Ketiga*, pemilihan kepala daerah akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah dan/atau daerah.⁸

Kepala daerah adalah jabatan politik dan jabatan publik yang bertugas memimpin birokrasi menggerakkan jalannya roda pemerintahan. Fungsi-fungsi pemerintahan terbagi menjadi perlindungan, pelayanan publik dan pembangunan (*protective, public services, dan development*). Kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan kebijakan atas ketiga fungsi pemerintahan itu. Dalam konteks struktur kekuasaan, kepala daerah adalah kepala eksekutif di daerah.⁹

Istilah jabatan publik mengandung pengertian bahwa kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan kebijakan yang terkait langsung dengan kepentingan rakyat (publik), berdampak terhadap rakyat, dan dirasakan oleh rakyat. Oleh sebab itu, kepala daerah harus dipilih oleh rakyat dan wajib mempertanggungjawabkan kepercayaan yang telah diberikan kepada rakyat.

⁷ Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada Di Indonesia : Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional* Mahkamah Konstitusi, UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm.130.

⁸ *Ibid.*

⁹ Joko, J.Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung : Filosofi Sistem Dan Problema Penerapan di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 203.

Dari sini dapat ditarik kesimpulan bahwa pilkada itu merupakan implementasi atau wujud dari demokrasi. Karena pilkada adalah wujud dari demokrasi, maka nilai-nilai demokrasi menjadi parameter keberhasilan penyelenggaraan pilkada. Kualitas kompetisi dalam pilkada sesungguhnya dapat dilihat dari sistem pencalonan atau pendaftaran calon yang digunakan. Pencalonan juga merupakan satu dimensi hak pilih aktif, yakni hak warga untuk dipilih. Dimensi lainnya adalah hak warga untuk memilih. Karena itulah, pencalonan merupakan tahapan penting yang ditunggu-tunggu masyarakat, khususnya oleh para politisi, dalam pilkada langsung.¹⁰

Selama ini dikenal dengan 2 jenis sistem pencalonan dalam pilkada langsung, yakni:¹¹

a. Sistem pencalonan terbatas

Sistem pencalonan terbatas adalah sistem pencalonan yang hanya membuka akses bagi calon-calon dari partai politik.¹² Paradigma berpikir yang dianut sistem pencalonan terbatas adalah bahwa hanya partai-partai politik saja yang memiliki sumber daya manusia yang layak memimpin pemerintahan atau hanya partai-partai politik yang menjadi sumber kepemimpinan. Komunitas atau kelompok-kelompok lain dalam masyarakat, seperti organisasi massa, organisasi sosial, profesional, usahawan, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan sebagainya dianggap belum mampu mencetak sumber daya manusia yang mampu bukanlah memimpin pemerintahan atau menjadi sumber

¹⁰ *Ibid*, 234.

¹¹ *Ibid*, 235-236.

¹² Sistem ini mulai dikenal pada abad 18, yang ditandai dengan kelahiran-kelahiran partai-partai politik di Eropa Barat. Popularitas sistem pencalonan terbatas mulai surut sejalan dengan proses industrialisasi pasca revolusi industri, yang ditandai dengan berkembangnya komunitas-komunitas dan kelompok-kelompok lain pada pertengahan abad 19, seperti buruh, pengusaha, pengacara, dan sebagainya. puncak ketidakpopuleran sistem pencalonan terbatas terjadi menyusul gelombang demokratisasi di Eropa Timur, Amerika Latin, dan terakhir Asia Selatan dan Asia Tenggara.

kepemimpinan. Oleh sebab itulah, sistem pencalonan terbatas dikenal sebagai salah satu ciri demokrasi elitis, yang biasa dianut di negara negara otoritarian dan sosialis. Misalnya, sistem ini pernah digunakan Uni Soviet tahun 1990-an sehingga seluruh kepala daerah adalah pengurus partai komunis.

b. Sistem pencalonan terbuka

Sistem pencalonan terbuka memberikan akses yang sama bagi anggota/pengurus partai-partai politik dan anggota komunitas atau kelompok-kelompok lain di masyarakat, seperti organisasi massa, organisasi sosial, profesional, usahawan, LSM, bintang film dan intelektual, jurnalis dan sebagainya. paradigma sistem pencalonan terbuka adalah bahwa sumber daya manusia berkualitas tersebar dimana-mana dan sumber kepemimpinan dapat berasal dari latar belakang apapun. Sumber daya manusia memiliki kesempatan berkembang dan bertumbuh secara sama di sektor sosial, bisnis, dan akademik. Sistem pencalonan terbuka semakin populer dengan berkembangnya industrialisasi sehingga wajar apabila dianut oleh negara-negara demokrasi mapan, yang nota bene negara industry dengan tingkat ekonomi maju atau sangat maju, seperti Amerika Serikat, Perancis, Jerman, dan sebagainya. pilkada di Rusia sudah mengakomodasi sistem pencalonan terbuka. Demikian pula dengan pencalonan untuk anggota parlemen.

Perbedaan paradigma kedua sistem pencalonan dalam pilkada langsung tersebut tidak serta merta meniadakan persamaan antar keduanya. Kedua sistem pencalonan itu memiliki persamaan, yaitu pada persyaratan partai politik atau gabungan partai politik yang berhak mendaftarkan calon kepala daerah/wakil kepala daerah. Umumnya digunakan batas minimal perolehan suara partai dalam pemilihan anggota parlemen lokal atau lebih

dikenal dengan ambang batas (*threshold*). Tujuan utama pencalonan melalui partai politik dengan syarat minimal perolehan suara tersebut tak hanya membatasi calon sehingga proses seleksi lebih berkualitas melainkan juga mengentalkan atau menguatkan proses integrasi dalam masyarakat pluralis.

Dengan adanya partai politik diandaikan bahwa fungsi yang dijalankan berhasil mengintegrasikan berbagai kelompok masyarakat sehingga dengan sendirinya mengeliminasi kecenderungan etnisitas dan primordialisme dalam pencalonan kepala daerah yang acapkali menimbulkan konflik horizontal. Sedangkan untuk calon dari luar partai politik dikenal dengan calon independen dalam sistem terbuka lazimnya dengan persyaratan dukungan pemilih dalam jumlah tertentu.¹³

Berdasarkan hal di atas, penulis akan mengkritisi terkait, *pertama*, sistem pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan *kedua*, syarat menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Penulis juga akan memberikan solusi terkait bagaimana pengaturan sistem pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah ke depan, karena dalam praktiknya sistem pencalonan dalam pilkada banyak mendapatkan gugatan. Selain itu, beberapa aturan terkait pencalonan juga sudah dibatalkan dan disempurnakan oleh MK.

C. Asas Persyaratan Persentase Pendaftaran Calon Kepala Daerah

Asas adalah suatu pangkal tolak pikiran untuk sesuatu kasus atau suatu jalan dan sarana untuk menciptakan sesuatu tata hubungan atau kondisi yang dikehendaki. Selama asas-asas pemilukada tidak dijunjung tinggi dalam pelaksanaan Pemilukada, sekalipun Pemilukada.¹⁴ dilaksanakan secara

¹³ *Ibid*, hlm. 238.

¹⁴ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 206-20.

langsung maupun dengan calon perseorangan, maka Pemilukada tersebut belum dapat dikatakan Pemilukada yang demokratis.

Sebaliknya, sekalipun Pemilukada dilakukan secara tidak langsung melalui lembaga perwakilan, asalkan asas-asas tersebut ditaati dan diterapkan secara konsisten oleh para *stake holder* Pemilukada, maka Pemilukada tersebut dapatlah dikatakan Pemilukada yang demokratis. Asas-Asas yang dimaksud adalah Asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

1. Asas Langsung

Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak dan hati nuraninya tanpa perantara.

2. Asas Umum

Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang berhak mengikuti Pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.

3. Asas Bebas

Setiap warga negara yang berhak memilih, bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak dan hati nuraninya.

4. Asas Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan.

5. Asas Jujur

Dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap penyelenggara Pemilu, aparat pemerintah, Pasangan Calon, partai politik, Tim Kampanye, Pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, pemilih, peserta semua pihak terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

6. Asas Adil

Dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap penyelenggara Pemilu dan semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak adil. Pemilih dan Pasangan Calon harus mendapat perlakuan yang adil serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Menurut Arbi Sanit dalam Titik Triwulan Tutik, “rumusan asas langsung, umum, bebas, dan rahasia, sudah atau dapat dipandang sempurna bila dilandasi pada asumsi bahwa pemilih mempunyai kemandirian Politik yang memadai dan pelaksanaan Pemilu berlangsung secara netral dalam artian bahwa pelaksanaan Pemilu mampu menjamin keberlakuan itu secara formal dan materiil”.¹⁵

Terlepas dari asas-asas tersebut di atas, yang tidak kalah penting dalam penegakan demokrasi adalah perlunya memperhatikan kaidah efektifitas dan efisiensi. Artinya, Pemilu yang dilaksanakan dapat menjamin kepraktisan dalam semua tahapan-tahapannya, dan menekan seminim mungkin *cost politics* yang dikeluarkan.

Persyaratan persentase dalam pencalonan kepala daerah dalam sebuah Pilkada telah memiliki asas atau ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 5 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9

¹⁵ Titik Triwulan Tutik, Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2005), hlm. 39-40.

Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati Dan Walikota Dan Wakil Walikota disebutkan bahwa:

(2) Persyaratan Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang memperoleh paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilu Terakhir. (3) Dalam hal Partai Politik atau Gabungan Partai Politik mengusulkan Pasangan Calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah sebagaimana dimaksud ayat (2), ketentuan tersebut hanya berlaku bagi Partai Politik yang memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pemilu Terakhir.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh mengatur secara jelas terkait partai politik yang hendak pencalonan kepala daerah dalam Pilkada di Aceh. Pada bagian Pasal 90 UUPA tahun 2006 menyebutkan bahwa :

Untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, partai politik lokal peserta pemilu harus memperoleh sekurang-kurangnya 5% (lima persen) jumlah kursi DPRA; atau memperoleh sekurang-kurangnya 5% (lima persen) jumlah kursi DPRK yang tersebar sekurang-kurangnya di (setengah) jumlah kabupaten/ kota di Aceh.

Ketentuan persyaratan persentase pencalonan kepala daerah dalam Pilkada pada UUPA tahun 2006 juga terlihat pada Pasal 91 yang menyebutkan sebagai berikut:

- (1) Partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal atau gabungan partai politik dan partai politik lokal dapat mengajukan pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota.
- (2) Partai politik lokal, gabungan partai politik lokal, atau gabungan partai politik dan partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRA atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan

suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRA di daerah yang bersangkutan.

- (3) Partai politik lokal, gabungan partai politik lokal, atau gabungan partai politik dan partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi persyaratan.

Selain ketentuan di atas, penetapan calon kepala daerah juga diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 40 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), jika hasil bagi jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menghasilkan angka pecahan maka perolehan dari jumlah kursi dihitung dengan pembulatan ke atas.
- (3) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ketentuan itu hanya berlaku untuk Partai Politik yang memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam proses pemilihan Kepala Daerah terlebih dahulu Penetapan Calon oleh KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dalam ketentuan Pasal 1 Undang Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menegaskan:

“Bahwa kepada daerah adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perorangan yang mendaftar atau didaftarkan oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.”

Dalam proses pemilihan kepala daerah terlebih dahulu Penetapan Calon oleh KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dalam ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menegaskan bahwa Calon Gubernur, Bupati dan Walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perorangan yang mendaftar atau didaftarkan oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Maka calon kepala daerah itu adalah mereka mendaftar sebagai calon Gubernur, calon Bupati dan calon Walikota di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Untuk mencalonkan diri menjadi kepala daerah, ada syarat-syarat yang harus dipenuhi sesuai dengan Pasal 4 PKPU Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Umum Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota yaitu:

1. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat.
4. Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Wakil Gubernur dan 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Wakil Walikota.
5. Mampu secara jasmani, rohani dan bebas dari penyalahgunaan narkoba berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter yang terdiri dari dokter, ahli psikologi dan Badan Narkotika Nasional (BNN).
6. Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terpidana karena kealpaan ringan (*culpa levis*), terpidana karena alasan politik, terpidana yang tidak menjalani pidana dalam penjara wajib secara terbuka dan jujur

mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan sedang menjalani pidana tidak di dalam penjara.

- a. Bagi mantan terpidana yang telah selesai menjalani masa pemidanaannya, secara kumulatif, wajib memenuhi syarat secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik dan bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang, kecuali bagi mantan terpidana yang telah selesai menjalani masa pidananya paling singkat 5 (lima) tahun sebelum jadwal pendaftaran.
 - b. Bukan mantan terpidana bandar narkoba atau mantan terpidana kejahatan seksual terhadap anak.
7. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
 8. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela.
 9. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi.
 10. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara.
 11. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
 12. Memiliki nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi.
 13. Belum pernah menjabat sebagai Gubernur atau wakil Gubernur, Bupati atau wakil bupati, atau Walikota dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk calon Gubernur atau calon Wakil Gubernur, calon Bupati atau calon Wakil Bupati dan/atau calon Walikota atau calon Wakil Walikota, dengan ketentuan:
 - a. Perhitungan 2 (dua) kali masa jabatan dihitung berdasarkan jumlah pelantikan dalam jabatan yang sama, yaitu masa jabatan pertama selama 5 (lima) tahun penuh dan masa jabatan kedua paling singkat selama 2 ½ (dua setengah) tahun, dan sebaliknya.
 - b. Jabatan yang sama sebagaimana dimaksud pada angka 1, adalah jabatan gubernur dengan gubernur, jabatan wakil gubernur dengan wakil gubernur, jabatan bupati/walikota dengan bupati/ walikota, dan jabatan wakil bupati/walikota dengan wakil bupati/ walikota.
 - c. 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, meliputi:
 - (1) telah 2 (dua) kali berturut-turut dalam jabatan yang sama.
 - (2) Telah 2 (dua) kali dalam jabatan yang sama tidak berturut-turut; atau
 - (3) 2 (dua) kali dalam jabatan yang sama di daerah yang sama atau di daerah yang berbeda.

- d. Perhitungan 5 (lima) tahun masa jabatan atau 2½ (dua setengah) tahun masa jabatan sebagaimana dimaksud pada angka 1, dihitung sejak tanggal pelantikan sampai dengan akhir masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota yang bersangkutan; dan
- e. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 1 sampai dengan angka 4, berlaku untuk:
 - (1) Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota yang dipilih secara langsung melalui pemilihan, dan yang diangkat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota; atau
 - (2) Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota karena perubahan nama provinsi atau kabupaten/kota.
- 14. Belum pernah menjabat sebagai:
 - a. Gubernur bagi calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota atau calon Wakil Walikota di daerah yang sama.
 - b. Wakil Gubernur bagi calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota atau calon Wakil Walikota di daerah yang sama; atau Bupati atau Walikota bagi calon Wakil Bupati atau calon Wakil Walikota di daerah yang sama.
- 15. Berhenti dari jabatannya sejak ditetapkan sebagai calon bagi:
 - a. Bupati atau Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota yang mencalonkan diri sebagai Bupati atau Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota di kabupaten/kota lain.
 - b. Dihapus
 - c. Bupati atau Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota yang mencalonkan diri sebagai Gubernur atau Wakil Gubernur di provinsi lain; atau
 - d. Gubernur atau Wakil Gubernur yang mencalonkan diri sebagai Gubernur atau Wakil Gubernur di provinsi lain.
- 16. Menyatakan secara tertulis bersedia cuti di luar tanggungan negara selama masa kampanye bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, atau Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah yang sama.
- 17. Tidak berstatus sebagai penjabat Gubernur, penjabat Bupati atau penjabat Walikota.
- 18. Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah atau Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai calon.

19. Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pegawai Negeri Sipil, dan lurah/kepala desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai calon.
20. Berhenti dari jabatan pada Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah yang tidak dapat ditarik kembali sejak ditetapkan sebagai calon; atau
21. Berhenti sebagai anggota KPU RI, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota sebelum pembentukan PPK dan PPS.

Berdasarkan ketentuan diatas, tidak ada ketentuan dari peraturan perundang-undangan yang mengatur bahwa jika calon kepala daerah ditetapkan menjadi tersangka suatu tindak pidana maka tidak bisa mencalonkan diri lagi menjadi kepala daerah. Calon kepala daerah hanya disyaratkan tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana. Sedangkan status tersangka merupakan keadaan dimana seseorang karena perbuatannya atau keadaannya, berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana berkekuatan hukum tetap.

Saat belum ada putusan yang Calon kepala daerah berstatus tersangka tidak bisa mengundurkan diri setelah ditetapkan sebagai calon. Diatur dalam Pasal 191 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Hal ini menimbulkan persoalan ketika calon yang bersangkutan sedang terbelit kasus hukum atau dengan kata lain sedang ditetapkan sebagai tersangka. Sehingga tidak ada pilhan lain lagi bagi partai

politik dan calon yang bersangkutan selain tetap melanjutkan proses kontestasi pencalonan sebagai kepala daerah.

D. Teori Perbandingan Hukum

Kajian ini merupakan kajian yang melihat persyaratan bagi para calon kepala daerah dalam sebuah Pilkada. Oleh karena itu kajian ini menggunakan teori perbandingan hukum, sebab melihat aspek hukum peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar syarat persentase bagi pencalonan kepala daerah pada sebuah Pilkada. Mohammad Faiz mengemukakan konsep teori perbandingan merupakan salah satu sumber pengetahuan terkait teknik, disiplin, pelaksanaan dan metode di mana nilai-nilai kehidupan manusia, hubungan dan aktivitasnya dikenal dan dievaluasi. Teori perbandingan hukum ini berhubungan dengan pembuatan, pengaplikasian dan administrasi hukum juga ditemukan dalam metode perbandingan hukum.¹⁶

Mohammad Faiz mendefinisikan perbandingan hukum adalah sebagai berikut:

suatu metode studi dan penelitian di mana hukum-hukum dan lembaga-lembaga hukum diperbandingkan. Metode ini menaruh perhatian pada analisa kandungan dari sistem hukum yang berbeda dalam rangka menemukan solusi guna menjawab berbagai masalah hukum. Hal ini juga merupakan teknik dan kemahiran khusus di mana beberapa hal tertentu dapat diperoleh dengan mengamati hukum-hukum dari berbagai bangsa dengan cara memperbandingkan satu dengan lainnya.¹⁷

Sementara itu, Ullman sebagaimana dikutip oleh Faiz mengemukakan bahwa perbandingan hukum merupakan cabang dari ilmu hukum di mana tujuannya yaitu untuk membentuk hubungan erat yang terusun secara

¹⁶ Moh. Faiz, *Sifat Dasar dan Pengertian Mengenai Perbandingan Hukum*, <https://panmohamadfaiz.com/2007/02/17/perbandingan-hukum>, diakses tanggal 30 November 2020.

¹⁷ *Ibid.*

sistematis antara lembaga-lembaga hukum dari berbagai negara.¹⁸ Sedangkan Holland yang juga dikutip oleh Faiz mendefinisikan perbandingan hukum ialah

Suatu metode perbandingan dilakukan dengan mengumpulkan, menganalisa, menguraikan gagasan-gagasan, doktrin, peraturan dan kelembagaan yang ditemukan di setiap sistem hukum yang berkembang, atau setidaknya pada hampir keseluruhan sistem, dengan memberikan perhatian mengenai persamaan atau perbedaan dan mencari cara untuk membangun suatu sistem secara alamiah, sebab hal tersebut mencakup apa yang masyarakat tidak inginkan namun telah disetujui dalam konteks hal-hal yang dianggap perlu dan filosofis sebab hal ini membawa di bawah kata-kata dan nama-nama dan mendapatkan identitas dari substansi di bawah perbedaan deskripsi dan bermanfaat, karena perbedaan tersebut menunjukkan secara khusus pengertian akhir bahwa seluruh atau sebagian besar sistem mengejar untuk menerapkan sistem terbaik yang pernah dicapai.¹⁹

Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat diketahui bahwa teori perbandingan hukum merupakan proses mempelajari hukum-hukum dengan membandingkannya berbagai peraturan hukum yang berlaku, dengan tujuan untuk mengetahui dengan pasti perbedaan dan persamaan di dalam peraturan hukum, prinsip-prinsip dan lembaga-lembaga terkait.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, 1.

BAB TIGA

PERBANDINGAN SYARAT PERSENTASE PENDAFTARAN PASANGAN CALON KEPALA DAERAH

A. Pertimbangan Hukum Syarat Persentase Jumlah Kursi atau Akumulasi Peroleh Suara Sah dalam Mengajuka Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pilkada dimasukkan dalam rezim Pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pilkada pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007.

Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam, Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh).

Kesulitan dan yang menjadikan gagalnya Bakal Calon dari calon perseorangan di samping persyaratan pencalonan yang sulit dipenuhi, yaitu sejumlah dukungan dari pemilih juga adalah ketentuan bahwa keseluruhan dukungan harus difaktualkan dengan metode sensus dengan menemui langsung setiap pendukung calon.

Berdasarkan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, setiap calon persorangan yang hendak mendaftarkan diri sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur atau Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota harus membuktikan dukungan masyarakat di daerahnya dengan mengumpulkan KTP yang jumlahnya 6,5% sampai dengan 10% sesuai dengan jumlah penduduk di masing-masing daerah dan tersebar di 50%

kabupaten/kota bagi pilgub dan 50% kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan.¹

Selain itu dalam mengimplementasikan Pasal 48 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 seharusnya dilakukan secara adil terhadap ketentuan penetapan persyaratan proses Pilkada, sebagaimana contoh sebagai berikut:²

- a. Verifikasi dukungan Partai Politik yang hanya 1000 pendukung dan difaktualkan hanya 10% dari jumlah dukungan. Bahwa pelaksanaan ketentuan Pasal 43 Ayat (4) dan Pasal 45 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2017 terkait dengan pelaksanaan verifikasi faktual perbaikan terhadap persyaratan keanggotaan Partai Politik calon Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tahun 2019. Seperti contoh kasus perhitungan dengan metode sampel acak sederhana pada verifikasi faktual perbaikan.
- b. Calon DPD (Dewan Perwakilan Daerah) persyaratan dukungan, setiap calon di Persyaratan 4000 Pendukung dan difaktualkan hanya 10% dari 4000 pendukung, yaitu sejumlah 400 pendukung tercantum pada PKPU Nomor 14 tahun 2018 Ayat (3) tentang melakukan verifikasi faktual dengan metode pengambilan sampel dukungan sebanyak 10% (sepuluh persen) dari jumlah dukungan disetiap kabupaten/kota, dan/atau dengan metode sensus, berdasarkan hasil penelitian administrasi di propinsi yang bersangkutan.

Berdasarkan berbagai keterangan di atas, maka terdapat beberapa pertimbangan hukum sebagai syarat persentase jumlah kursi atau akumulasi

¹ Pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

² Pasal 48 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

peroleh suara sah dalam mengajukan calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah, yaitu:

1. Pertimbangan Kultur Hukum Bagi Pencalonan Kepala Daerah

Setelah Pilkada serentak tahap yang lalu, dipastikan akan terjadi perubahan konstelasi politik dalam urusan dukungan terhadap kandidat. Sekali suatu parpol menurun elektabilitasnya secara nasional akibat satu dan lain hal termasuk perilaku pengurusnya, maka dapat dipastikan parpol tersebut juga akan berkurang manfaatnya dalam memberikan dukungan bagi kandidat yang didukungnya dan mereka tidak memiliki cukup waktu untuk melakukan pemulihan atau *recovery* kecuali harus menunggu Pilkada serentak berikutnya.

Kondisi tersebut yang akan mendorong setiap calon pada Pilkada serentak berikutnya lebih memperkuat ketokohan dan popularitasnya di tingkat wilayah masing-masing daripada mengharapkan keuntungan dengan mencantolkan diri kepada partai besar. Bila ketokohan dianggap lebih menguntungkan untuk dikedepankan dalam Pilkada serentak, maka dapat dipastikan bahwa tokoh-tokoh terbaik di daerah akan semakin banyak yang meminati jalur perseorangan, apalagi tidak perlu menyiapkan biaya “kendaraan” kepada partai yang ditumpangi.

Analisis di atas sekaligus menjelaskan bahwa walaupun tokoh-tokoh terbaik di daerah yang akan bertarung dalam Pilkada serentak memilih partai politik sebagai kendaraan, bisa dipastikan mereka akan bernegosiasi untuk tidak membayar biaya “kendaraan”.

Bagi partai politik yang bersedia menampung kandidat calon kepala daerah tanpa bayaran dapat diasumsikan bahwa parpol yang demikian itu lebih baik integritasnya dibanding parpol yang masih mengandalkan biaya “kendaraan” untuk mengisi pundi-pundi partainya. Dipilih menjadi modal untuk maju sebagai kandidat dibayangkan.

Dalam fakta di lapangan juga terjadi Partai politik menarik uang “sewa perahu”. Tidak ada jaminan kader asli juga tidak ditarik “uang sewa perahu” oleh partai pengusungnya. Partai kurang mempunyai pendekatan ideologis dalam memilih kandidat. Seharusnya Partai harus didorong mengumumkan calon kepala daerah yang akan diusung sejak dua tahun sebelum didaftarkan.

Secara politis, perubahan sistem Pilkada dari yang sebelumnya dilakukan secara parsial menjadi serentak tentu saja akan membawa dampak terutama pada bagaimana konstelasi politik yang dibangun oleh parpol dalam rangka memenangkan sebanyak mungkin kandidatnya di setiap daerah pemilihan.

Dampak yang paling nyata adalah bahwa parpol besar sekalipun tidak bisa lagi mengerahkan seluruh kemampuannya untuk mendukung kemenangan kandidatnya di semua daerah pemilihan melalui dukungan kader-kader unggulan yang biasanya dikirimkan dari kantor pusat ke daerah. Masing-masing kandidat harus lebih banyak mengandalkan diri sendiri terutama ketokohnya untuk meraih simpati calon pemilih dibanding mengharapkan dukungan mesin-mesin partai pendukungnya. Oleh karena itu, diasumsikan Pilkada serentak ini akan lebih banyak memberi peluang kandidat jalur perseorangan untuk menang dibanding yang melalui jalur partai politik.

2. Pertimbangan Struktur Hukum Pencalonan Kepala Daerah

Demi terlaksananya Pilkada, Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) sebagai institusi publik berkepentingan untuk memberikan informasi sejelas-jelasnya tentang pelaksanaan Pilkada kepada seluruh lapisan masyarakat. Maka, dengan ini Komisi Pemilihan Umum Daerah dapat berfungsi secara efektif dan mampu memfasilitasi pelaksanaan Pilkada dengan jujur dan adil. Pelaksanaan Pilkada yang harus jujur dan

adil tersebut, merupakan faktor penting bagi terpilihnya kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mampu menyuarakan aspirasi rakyat yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah yang mengakomodir calon perseorangan dalam Pilkada.

Komisi Pemilihan Umum sebagai salah satu penyelenggara Pilkada di tingkat Provinsi, Kabupaten atau Kota, maka pelaksanaannya Pilkada sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah pasal-pasal yang mengakomodir calon perseorangan dalam Pilkada. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perubahan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan atau Walikota dan Wakil Walikota yang meliputi tahapan persyaratan calon dan pencalonan, penyerahan dokumen dukungan pasangan calon perseorangan, penelitian dokumen dukungan pasangan calon perseorangan, pendaftaran pasangan calon, perbaikan persyaratan pencalonan dan persyaratan calon, penetapan pasangan calon, kampanye, pemungutan suara, perhitungan suara penetapan pasangan calon kepala daerah dan atau wakil kepala daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan, serta penetapan pasangan calon kepala daerah dan atau wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan.

Pemerintahan daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah sesuai diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan daerah sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang tentu saja melihat dari aspek-aspek sesuai dengan tugas, fungsi, dan wewenang antara pemerintahan pusat

maupun daerah.³ Pemilihan kepala daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah. Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang menyebutkan bahwa “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/ Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis”.⁴

Keikutsertaan calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah yakni berdasarkan dukungan dari masyarakat di daerahnya. Calon perseorangan sendiri ini tidak sama dengan partai politik dalam hal proses kandidasi calon yang harus melakukan prosedur dan proses yang panjang. Pasangan calon perseorangan dapat melakukan sesuai prosedur yang telah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 bahwa pasangan calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon Bupati atau Wakil Bupati dan/atau Walikota atau Wakil Walikota apabila memenuhi syarat dukungan dari masyarakat.

Penegakan hukum yang kurang tegas terkait ketidaknetralan penyelenggara pemilu (KPU Kabupaten-Kota). Hal tersebut pada saat awal seleksi walaupun sudah melalui serangkaian proses seleksi yang ketat dan uji kelayakan meliputi aspek administratif, test tertulis, tes psikologi, tes kesehatan, tes wawancara, akan tetapi di beberapa daerah

³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur.

terjadi ketidakberesan dalam proses seleksi dan uji kelayakan. Belum lagi dengan terjadinya politik uang walaupun sudah ada regulasi dan instrumen yang melarang dilakukannya politik uang, akan tetapi penegakan hukum pada pelaku politik uang kurang maksimal, mekanisme pengawasan secara operasional kurang maksimal. Kewenangan Panwas hanya sebatas menerima laporan. Seharusnya calon kepala daerah diaudit kekayaannya oleh PPATK dan KPK.

Terjadinya politik dinasti yang melakukan penyalahgunaan kekuasaan. Walaupun sudah ada berbagai regulasi yang mengatur sanksi terhadap penyalahgunaan kekuasaan, akan tetapi Proses penegakan hukumnya yang terlalu lemah jika berhadapan dengan penguasa. Oleh sebab itu perlu penguatan aparat penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, KPK).

Penyelenggaraan Pilkada perlu adanya KPUD sebagai penyelenggara pemilihan umum di Indonesia. Penyelenggaraan Pilkada sesuai dengan pedoman kepada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggaraan, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas. KPUD sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang terpercaya dan profesional dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Peraturan yang sesuai dengan prosedur di setiap daerahnya telah diatur oleh Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perubahan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah.

Kelemahan struktur hukum pencalonan perseorangan dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia saat ini, bahwa Penegakan hukum yang kurang tegas terkait ketidaknetralan penyelenggara pemilu (KPU Kabupaten-Kota). Belum lagi dengan terjadinya politik uang walaupun sudah ada regulasi dan instrumen yang melarang dilakukannya politik uang, akan tetapi penegakan hukum pada pelaku politik uang kurang maksimal, mekanisme pengawasan secara operasional kurang maksimal. Kewenangan Panwas hanya sebatas menerima laporan.

Terjadinya politik dinasti yang melakukan penyalahgunaan kekuasaan. Walaupun sudah ada berbagai regulasi yang mengatur sanksi terhadap penyalahgunaan kekuasaan, akan tetapi Proses penegakan hukumnya yang terlalu lemah jika berhadapan dengan penguasa.

3. Pertimbangan Subtansi Hukum Pencalonan Kepala Daerah

Tahapan Pilkada serentak di 171 daerah meliputi 17 provinsi, 39 kota dan 115 kabupaten telah resmi dimulai sejak September 2017. Hari pemungutan suara diputuskan berlangsung pada Rabu, 27 Juni 2018. Pilkada Serentak 2018 diikuti oleh rendahnya partisipasi calon peserta Pilkada dari jalur perseorangan disebabkan oleh persyaratan melalui jalur ini terlalu sulit.

Pengaturan tentang dukungan sebagai persyaratan melalui jalur perseorangan, seperti dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, berbunyi calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap di daerah bersangkutan pada pemilihan umum atau pemilihan

sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan,⁵ dengan ketentuan:

- a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen).
 - b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen).
 - c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen).
 - d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen).
 - e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.
4. Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk Elektronik atau surat keterangan yang diterbitkan oleh dinas kependudukan dan catatan sipil yang menerangkan bahwa penduduk tersebut berdomisili di wilayah administratif yang sedang menyelenggarakan Pemilihan paling singkat 1 (satu) tahun dan tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap Pemilihan umum sebelumnya di provinsi atau kabupaten/kota dimaksud.
5. Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) hanya diberikan kepada 1 (satu) pasangan calon perseorangan. Dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tersebut di atas, rendahnya partisipasi calon peserta Pilkada dari jalur perseorangan disebabkan

⁵ Pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

oleh persyaratan melalui jalur ini terlalu sulit. Situasi ini tidak lain disebabkan oleh tingginya jumlah dukungan yang perlu dipenuhi oleh calon perseorangan. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada mensyaratkan dukungan 6,5 persen sampai 10 persen dari total daftar pemilih pemilu atau pilkada terakhir dan tersebar disekurangnya 50 persen wilayah. Angka tersebut terlalu sulit dicapai bagi pasangan yang ingin maju di pilkada tanpa kendaraan partai politik. Dalam Rumusan Pasal 41 ayat 1, dan ayat 2, ayat 3, ayat 4 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, bahwa syarat pencalonan perseorangan, sangat diberatkan dengan harus memenuhi syarat. Jumlah dukungan yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap di daerah yang bersangkutan pada pemilihan Umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah yang bersangkutan.⁶

Pencalonan Perseorangan sebagaimana dalam persyaratan dalam rumusan Pasal 48 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, dalam realisasinya akan sangat kesulitan karena seluruh jumlah persyaratan pencalonan harus difaktualkan 100% dan dilaksanakan secara sensus.⁷

Verifikasi faktual terhadap pendukung calon dilakukan secara sensus dengan menemui secara langsung setiap pendukung calon, yang menjadi verifikasi faktual dilakukan dengan metode sensus dengan menemui langsung keseluruhan jumlah persyaratan dukungan yang sudah diverifikasi. Yang menjadikan kesulitan dan yang menjadikan gagalnya bakal calon Bupati dan Wakil Bupati dari Jalur Perseorangan di samping persyaratan pencalonan yang sulit dipenuhi, di antaranya

⁶ Pasal 41 Ayat (1), (2), (3), dan (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

⁷ Pasal 48 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

yaitu dalam rumusan Pasal 41 Ayat (1), dan Ayat (2), Ayat (3), Ayat (4) serta rumusan Pasal 48 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Kelemahan substansi hukum pencalonan perseorangan dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia saat ini, bahwa yang menjadikan kesulitan dan yang menjadikan gagalnya kepala daerah Jalur Perseorangan di samping persyaratan pencalonan yang sulit dipenuhi, di antaranya yaitu dalam rumusan Pasal 41 Ayat (1), dan Ayat (2), Ayat (3), Ayat (4) serta rumusan Pasal 48 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

6. Pertimbangan Nilai Filosofi Hukum Pencalonan Kepala Daerah

Terkesan hanya dengan pengusulan atau pengajuan partai politik atau gabungan partai politik sajalah seseorang dapat mencalonkan dirinya sebagai calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah. Hegemoni dan penetrasi kewenangan partai politik dalam konteks ini memang sedemikian besar dan kuatnya, sehingga menurut sebagian kalangan masyarakat dianggap bahwa peraturan perundang-undangan di satu sisi terlalu *tolerable* dan *permissive* terhadap partai politik, sedangkan pada sisi yang lain sangat merugikan hak-hak konstitusional komponen masyarakat yang dalam konteks ini adalah calon perseorangan.

Kesulitan dan yang menjadikan gagalnya bakal calon dari calon perseorangan di samping persyaratan pencalonan yang sulit dipenuhi, yaitu sejumlah dukungan dari pemilih juga adalah ketentuan bahwa keseluruhan dukungan harus difaktualkan dengan metode sensus dengan menemui langsung setiap pendukung calon.

Menurut penulis, bahwa dalam mengimplementasikan Pasal 41 Ayat (2) dan Pasal 48 Ayat (6) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

harus dilakukan secara adil terhadap ketentuan penetapan persyaratan proses Pilkada. Harus ada nilai keseimbangan dan rasa keadilan terhadap pencalonan perseorangan dengan pencalonan dari partai politik dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia. Dengan demikian diperlukan suatu rekonstruksi nilai, bahwa yang mana setiap warga negara harus diperlakukan secara adil di muka hukum, sesuai dengan asas “*equality before the law*” Itulah hakikat keadilan yang dituntut oleh sila ke 5 Pancasila, Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Dan kalau dikaitkan dengan sila ke-1 Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, maka semua orang beriman diperintahkan oleh Allah untuk berlaku adil.⁸

Rekonstruksi nilai pencalonan perseorangan dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia berbasis nilai keadilan. Terkesan hanya dengan pengusulan atau pengajuan partai politik atau gabungan partai politik sajalah seseorang dapat mencalonkan dirinya sebagai calon Kepala Daerah atau wakil Kepala Daerah. Hegemoni dan penetrasi kewenangan partai politik dalam konteks ini memang sedemikian besar dan kuatnya, sehingga menurut sebagian kalangan masyarakat dianggap bahwa peraturan perundang-undangan di satu sisi terlalu *tolerable* dan *permissive* terhadap partai politik, sedangkan pada sisi yang lain sangat merugikan hak-hak konstitusional komponen masyarakat, yang dalam konteks ini adalah calon perseorangan.

7. Pertimbangan Norma Hukum Pencalonan Kepala Daerah dalam Pilkada

Rumusan Pasal 41 Ayat (2) butir a, b, c, d, dan e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, setelah direkonstruksi berbunyi:

⁸ Pasal 41 Ayat (2) dan Pasal 48 Ayat (6) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016.

Pasal 41

Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap di daerah bersangkutan pada pemilihan umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan:

- a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 7 % (Tujuh persen).
- b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 5,5 % (lima setengah persen).
- c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 4,5 % (empat setengah persen).
- d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 3,5 % (tiga setengah persen).
- e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.⁹

Selain itu juga merekonstruksi rumusan Pasal 48 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Setelah direkonstruksi menjadi berbunyi:

Pasal 48

Verifikasi faktual sebagaimana dimaksud pada Ayat (4) dan Ayat (5) dilakukan dengan metode presentase dari jumlah dukungan yaitu difaktualkan 10% dari jumlah keseluruhan dukungan masyarakat. Pencalonan Perseorangan Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Saat Ini Belum Berjalan Dengan Baik. Kesulitan dan yang menjadikanagalnya Bakal Calon dari

⁹ Pasal 41 Ayat (2) butir a, b, c, d, dan e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

calon perseorangan di samping persyaratan pencalonan yang sulit dipenuhi, yaitu sejumlah dukungan dari pemilih juga adalah ketentuan bahwa keseluruhan dukungan harus difaktualkan dengan metode sensus dengan menemui langsung setiap pendukung calon. Berdasarkan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016, setiap calon persorangan yang hendak mendaftarkan diri sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur atau Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota harus membuktikan dukungan masyarakat di daerahnya dengan mengumpulkan KTP yang jumlahnya 6,5% sampai dengan 10% sesuai dengan jumlah penduduk di masing-masing daerah dan tersebar di 50% kabupaten/kota bagi pilgub dan 50% kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan.¹⁰

Selain itu dalam mengimplementasikan Pasal 48 Ayat (6) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 seharusnya dilakukan secara adil terhadap ketentuan penetapan persyaratan proses Pilkada, sebagaimana contoh sebagai berikut:

Verifikasi dukungan Partai Politik yang hanya 1000 pendukung dan difaktualkan hanya 10% dari jumlah dukungan. Bahwa pelaksanaan ketentuan Pasal 43 Ayat (4) dan Pasal 45 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2017 terkait dengan pelaksanaan verifikasi faktual perbaikan terhadap persyaratan keanggotaan Partai Politik calon Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tahun 2019. Seperti contoh kasus perhitungan dengan metode sampel acak sederhana pada verifikasi faktual perbaikan.¹¹

Hal penyelenggara Pilkada menjadi bagian dari kontroversi. KPUD dipandang mudah dikemudikan oleh DPRD. Selain itu, persyaratan partai politik mengajukan calon (partai dengan 15% kursi di DPRD) juga dipandang problematik. *Judicial review* yang diajukan oleh beberapa LSM diluluskan

¹⁰ Pasal 48 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

¹¹ Pasal 48 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

oleh Mahkamah Konstitusi bahwa KPUD tidak bertanggung jawab kepada KPUD.

Dalam hal pasangan calon yang perolehan suara terbesar terdapat lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suaranya sama, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas. Apabila ketentuan tersebut tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 25 % (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua.¹²

Namun dengan adanya ketentuan norma tersebut yang memberikan syarat partai politik mendaftarkan pasangan calon harus memenuhi perolehan paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPRD atau 25% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Sehingga, parpol harus menggabungkan diri kepada parpol lain agar dapat memenuhi ambang batas persyaratan tersebut.¹³

Dalam pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada), partai politik atau gabungan partai politik, dapat mendaftarkan pasangan calon kepala daerah jika memiliki kursi sebanyak 20% dari jumlah kursi DPRD atau memiliki perolehan suara sebanyak 25% dari hasil pemilu DPRD.¹⁴ Dengan kata lain, jika partai politik tidak memiliki kursi sebanyak 20% tetapi ingin mengajukan pasangan calon kepala daerah, maka partai politik tersebut dapat membangun koalisi pencalonan dengan partai politik lainnya untuk memenuhi ambang batas pencalonan. Hampir semua peserta FGD setuju untuk menghapus adanya ambang batas tersebut, atau sekalipun ada persentasenya

¹² Noor, *Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah*, (Jakarta: Kementrian Hukum dan HAM, 2009), hlm. 63.

¹³ Pasal 67 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 8/2015 Pasal 40 ayat (1).

dikecilkan. Terdapat beberapa alasan untuk menghapus atau memperkecil ambang batas pencalonan, yaitu:

1. Penerapan ambang batas menciptakan politik eliti memunculkan etos kerja yang jelek dan bahkan korup. Hal ini adanya ambang batas memicu praktik “jual-beli” kursi dukungan partai, sehingga mereka yang terpilih cenderung orang-orang tertentu yang punya modal besar. Keadaan ini kerap kali mengarah kepada transaksi politik dan politik balik modal.
2. Penghapusan atau mengecilkan prosentase ambang batas dalam rangka untuk memberikan kesempatan kepada semua partai untuk bersaing mencalonkan kadernya diharapkan semakin besar peluang lahirnya pemimpin-pemimpin.

Merujuk pada aturan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 di atas, sangat jelas bahwa pencalonan kepala daerah masih tetap dua jalur parpol/gabungan parpol dan calon perseorangan. Dibukanya dua jalur dalam pencalonan kepala daerah, sama dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Yang membedakan, ialah terkait ambang batas pencalonan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 ambang batas pencalonan untuk parpol/ gabungan parpol adalah minimal 15% jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, syaratnya naik menjadi perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan. Adapun terkait dengan syarat calon kepala daerah perseorangan ada kenaikan 3 – 3,5%, yang pada dasarnya aturan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 justru memberatkan calon perseroangan. Dalam praktiknya, aturan yang memberatkan ini dinyatakan bertentangan oleh MK.

MK menyatakan bahwa basis perhitungan untuk menentukan persentase dukungan bagi warga negara yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah (dari jalur perseorangan) yang diatur dalam Pasal 41 dan Pasal 42 Undang-Undang 8 Tahun 2015 haruslah menggunakan jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih yang dalam hal ini direpresentasikan dalam daftar calon pemilih tetap di masing-masing daerah yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan daftar calon pemilih tetap dalam hubungan ini adalah daftar calon pemilih tetap pada Pemilihan Umum sebelumnya.¹⁵

Berdasarkan pemaparan syarat pencalonan yang terdapat dalam tiga Undang-Undang yang berbeda sebagaimana telah dijelaskan di atas, penulis mengusulkan bahwa perlu dilakukan revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, agar syarat pencalonan dalam pilkada justru tidak memberatkan. Adapun usul revisi itu adalah sebagai berikut :

Pasal.

Peserta Pemilihan adalah:

- a. Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik; dan/atau
- b. Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.¹⁶

Pasal

- (1) Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 20% (dua puluh persen) dari akumulasi perolehan

¹⁵ Lihat dalam Putusan MK-RI Nomor 60/PUU-XIII/2015.

¹⁶ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan.

- (2) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), jika hasil bagi jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menghasilkan angka pecahan maka perolehan dari jumlah kursi dihitung dengan pembulatan ke atas
- (3) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari akumulasi perolehan suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ketentuan itu hanya berlaku untuk Partai Politik yang memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Partai Politik atau gabungan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengusulkan 1 (satu) pasangan calon, dan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik lainnya.”¹⁷

Pasal.

- (1) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan :
 - a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);

¹⁷ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Aya (1).

- b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
- c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).
- e. Perhitungan persentase dukungan bagi calon perseorangan yang hendak mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Wakil Gubernur didasarkan atas jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih sebagaimana dimuat dalam daftar calon pemilih tetap di daerah yang bersangkutan pada Pemilihan Umum sebelumnya
- f. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di Provinsi dimaksud.¹⁸

Dasar pertimbangan hukum bagi syarat persentase jumlah kursi atau akumulasi peroleh suara sah dalam mengajukan calon kepala daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah juga terdapat pada Pasal 5 Paragraf 1 PKPU Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, yaitu sebagai berikut:

Pasal 5

- (1) KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan persyaratan pencalonan untuk Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, dengan Keputusan KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota sebelum pengumuman pendaftaran Pasangan Calon.

¹⁸ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Aya (1).

- (2) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yaitu Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang memperoleh paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilu Terakhir.
- (3) Dalam hal Partai Politik atau Gabungan Partai Politik mengusulkan Bakal Pasangan Calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah sebagaimana dimaksud ayat (2), ketentuan tersebut hanya berlaku bagi Partai Politik yang memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pemilu Terakhir.
- (4) KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota menghitung syarat pencalonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dengan rumus:
- c. syarat pencalonan = jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hasil Pemilu Terakhir x 20% (dua puluh persen); dan
 - d. syarat pencalonan = jumlah seluruh suara sah hasil Pemilu Terakhir x 25% (dua puluh lima persen)
 - e. dalam hal hasil penghitungan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b menghasilkan angka pecahan, dilakukan pembulatan ke atas.¹⁹

Usulan revisi di atas tetap menegaskan bahwa pencalonan kepala daerah tetap melalui dua jalur yaitu melalui jalur parpol/gabungan parpol dan melalui jalur perseorangan. Adapun jalur parpol/gabungan parpol ada sedikit perubahan yaitu dalam ambang batas yaitu berlaku persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 20% (dua puluh persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan.

Turunnya persentase tersebut akibat turunnya persentase syarat dari jalur perseorangan yang diusulkan oleh penulis. Penulis menilai, bahwa syarat dari jalur perseorangan terlalu berat jika harus didasarkan pada aturan dalam

¹⁹ Pasal 5 Paragraf 1 PKPU Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

UU 8/2015. Persentase dukungan bagi calon perseorangan yang hendak mendaftarkan diri sebagai Calon Kepala Daerah didasarkan atas jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih sebagaimana dimuat dalam daftar calon pemilih tetap di daerah yang bersangkutan pada Pemilihan Umum sebelumnya. Diturunkannya persentase ini juga merupakan upaya untuk meminimalisir adanya calon tunggal dan sekaligus membuka akses yang luas kepada siapa aja yang ingin berlaga dalam pilkada.

B. Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Syarat Persentase Jumlah Kursi atau Akumulasi Peroleh Suara Sah Dalam Mengajukan Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah.

Berdasarkan pandangan fiqih siyasah dalam pemilihan kepala daerah adalah manusia di ciptakan sebagai pemimpin atau khalifah di muka bumi, hal tersebut berlandaskan kepada firman Allah yang terdapat pada Al Qur'an surat Al Baqarah ayat 30.



وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلٰئِكَةِ اِنِّىْ جَاعِلٌ فِى الْاَرْضِ خَلِيْفَةً قَالُوْۤا اَتَجْعَلُ فِىْهَا مَنْ يُّفْسِدُ فِيْهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَآءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ
قَالَ اِنِّىْۤ اَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُوْنَ

Artinya:

Dan (ingatlah) ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat, "Aku hendak menjadikan khalifah di bumi." Mereka berkata, "Apakah Engkau hendak menjadikan orang yang merusak dan menumpahkan darah di sana, sedangkan kami bertasbih memuji-Mu dan menyucikan nama-Mu?" Dia berfirman, "Sungguh, Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui."²⁰

²⁰ Al-Qur'an dan Terjemahannya, Departemen Agama Republik Indonesia. Bandung: Diponegoro, 2008.

Quraish Shihab di dalam Tafsir Al Misbah mengatakan bahwa ayat ini merupakan penyampaian Allah kepada para malaikat tentang menciptakan manusia di muka bumi dan menjadikan manusia sebagai seorang pemimpin di muka bumi.²¹

Sementara dalam pandangan Al Mawardi orang yang berhak menjadi pemimpin harus memiliki beberapa syarat sebagai berikut di antaranya adalah seorang pemimpin harus mempunyai sifat adil dengan segala persyaratan yang telah di tentukan. Kedua seorang pemimpin harus memiliki ilmu pengetahuan yang memadai membuatnya dapat melakukan sebuah ijtihad untuk menghadapi kejadian yang akan timbul mendatang dan untuk membuat kebijakan hukum. Ketiga seorang pemimpin harus sehat dan tidak cacat fisiknya, artinya sehat penglihatan, ehat pendengaran, dan sehat sebagainya sehingga dapat menyelesaikan tugasnya sebagai seorang pemimpin. Keempat tidak ada kekurangan anggota tubuh yang menghalanginya untuk bergerak cepat dan bangun dan kelima memiliki kemampuan untuk berijtihad dengan baik sehingga ia dapat menciptakan kebijakan bagi kepentingan rakyat dan mewujudkan kemaslahatan. Keenam seorang pemimpin harus memiliki sifat keberanian dan sifat menjaga rakyat yang membuatnya mempertahankan rakyat dan memerangi musuhnya.²²

Dalam hal pencalonan dan pemilihan kepala daerah, fiqih siyasah tidak ada mengatur dalam hal pemilihan seorang pemimpin harus memiliki syarat sebanyak 20% partai pendukung agar maju sebagai seorang pemimpin dalam hal ini menjadi seorang Gubernur. Fiqih siyasah hanya melihat dalam hal memilih seorang pemimpin seperti yang di kemukakan oleh Al Mawardi dan tidak merujuk kepada Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun

²¹ Quraish Shihab, *Tafsir al-Misbah*, (Jakarta : Lentera Hati, 2012), hlm. 201.

²² Al Fajar Nugraha, *Pilkada Langsung Dan Pilkada Tidak Langsung Dalam Perspektif Fiqih Siyasah*, *Jurnal Hukum Islam* Nomor XV Volume 2, Desember 2016): 214.

2017. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tersebut hampir memenuhi kriteria dalam pemilihan seorang pemimpin menurut tinjauan fiqih siyasah, akan tetapi dalam hal penerapan ambang batas sebanyak 20% suara sah di DPRD (Majelis Syura) maka hal tersebut mempersulit seseorang untuk mencalonkan sebagai seorang pemimpin. Sementara dalam fiqih siyasah seorang manusia di muka bumi merupakan seorang khilafah atau pemimpin, maka dalam hal ini siapapun itu berhak menjadi seorang pemimpin tanpa harus di batasi oleh dukungan oleh sejumlah golongan atau kelompok.²³

Adapun dalil-dalil mengenai mencalonkan diri menjadi seorang pemimpin adalah terdapat di dalam Al-Qur'an surah Yusuf Ayat 55 yang berbunyi:

قَالَ أَجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ

Artinya:

Jadikanlah aku bendaharawan negara (Mesir), sesungguhnya aku adalah orang yang pandai menjaga lagi berpengetahuan (Qs. Yusuf, 55).

Penafsiran ayat ini menerangkan permintaan Yusuf As kepada penguasa di zaman itu untuk mengangkatnya sebagai bendahara yang menjaga gudang pembendaharaan harta negeri, agar keadilan merata dan kezaliman di sirnakan Yusuf As akan menjadikan hal itu sebagai sarana penduduk negerin untuk mengajak negeri tersebut agar beriman kepada Allah SWT dan meninggalkan penyembahan berhala-berhala. Al-Alamah Abdurrahman bin Nashir as-Sa'di rahimahullah menjelaskan bahwasannya Yusuf As berkata demi kemaslahatan umum “Jadikanlah aku sebagai bendaharawan negara ”,

²³ PKPU Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

yaitu sebagai bendaharawan yang menjaga hasil bumi, sebagai perwakilan, penjaga dan yang mengurus. Sesungguhnya aku orang yang pandai menjaga, lagi berpengetahuan. Maksudnya adalah ini bukanlah sikap ketamakan Yusuf As untuk mendapatkan kepemimpinan, melainkan tekad beliau yang kuat untuk memberi manfaat secara umum.

Beliau sendiri tahu bahwa beliau memiliki kecukupan, amanah, dan kepandaian menjaga, yang mereka tidak mengetahui dari Yusuf As. Ayat ini menjelaskan bahwasannya diperbolehkannya seseorang menawarkan diri untuk mengambil sebuah kedudukan yang memang dia miliki keahlian dalam bidang tersebut. As-Syaukani menjelaskan bahwasannya di dalamnya terdapat dalil bagi seseorang yang meyakini jika dirinya masuk kesalah satu urusan pemerintahan akan bisa mengangkat cahaya kebenaran dan menghancurkan kebatilannya yang mampu dia lakukan diperbolehkan meminta hal itu untuk dirinya.

Siyasah dusturiyah adalah suatu kajian ilmu fiqih siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini dibahas mengenai konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara). Adapun permasalahan di dalam fiqih siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di suatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya.

Fiqih siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Adapun ruang lingkupnya diantaranya adalah:

1. Persoalan dan ruang lingkup (pembahasan).
2. Persoalan imamah, hak, dan kewajibannya.
3. Persoalan rakyat, statusnya, dan hak-haknya.
4. Persoalan *bai'at*.
5. Persoalan waliyul ahdi.

6. Persoalan perwakilan.
7. Persoalan *ahlul halli wal aqdi*.
8. Persoalan wizaroh dan perbandingannya.

Apabila di lihat dari sisi lain siyasah dusturiyah dapat di bagi kepada:

1. Bidang siyasah tasri'iyah termasuk di dalamnya persoalan ahlu hali wal aqdi, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah, dan sebagainya. Bidang siyasah tanfidiyah, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan bai'ah, wizaroh, waliy wal ahdi, dan lain-lain.
2. Bidang siyasah qadla'iyah, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
3. Bidang siyasah idariyah, termasuk di dalamnya adalah masalah-masalah administratif dan kepegawaian.²⁴

Adapun pandangan siyasah terkait pembatasan seseorang untuk mencalonkan sebagai seorang pemimpin adalah mengenai Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 dalam hal ini terdapat adanya pembatasan pencalonan sebagai seorang Gubernur, siyasah dusturiyah menilai dari segi peraturan yang di buat oleh pemerintah tersebut tidak sesuai ketentuan yang di jelaskan dalam kajian fiqih siyasah bahwasannya setiap orang tidak ada batasan pada dirinya untuk menjadi seorang pemimpin, dengan adanya rujukan kajian fiqih siyasah maka dalam siyasah dusturiyah

²⁴ Ahmad Djazuli, *Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2007), hlm. 47.

dalam pengkajian perundang undangannya yang termasuk dalam kajian siyasah dusturiyah tasri'iyah.

Dalam kajian siyasah dusturiyah tasri'iyah di jelaskan bahwasannya dalam Undang-Undang Dasar 1945 telah di jelaskan terdapat adanya jaminan bahwasannya setiap orang berhak untuk menjadi seorang pemimpin dan jaminan tersebut juga tertuang dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004. Kajian siyasah dusturi'yah seperti di jelaskan dalam persoalan waliy al- ahdi (pengangkatan kekuasaan), Qadli Abu Ya'la mengatakan bahwasannya "orang yang ditujuk itu memenuhi persyaratan imam, karena imamah tidaklah terjadi semata-mata penunjukan, akan tetapi imamah itu terjadi karena persetujuan kaum muslimin.

Dari keterangan tersebut di jelaskan bahwasannya jika seorang anak khalifah dapat saja jadi khalifah, asal anak khalifah tadi memenuhi syarat sebagai seorang khalifah serta pengangkatannya di setuju oleh setidaknya mayoritas ahlul halli wal aqdi, akan tetapi juga sebaliknya seseorang yang tidak punya hubungan dengan khalifah, dapat menjadi khalifah apabila dia yang paling memenuhi pesyaratan serta di setuju oleh *ahlul halli wal aqdi*.²⁵

Dan untuk mengangkat seorang imam (pemimpin) Al Mawardi memberikan syarat yang cukup ketat untuk di angkat menjadi seorang pemimpin diantaranya adalah pertama adil dengan segala persyaratannya (benar tutur katanya, dapat di percaya, terpelihara dari segala yang haram, menjauhi segala dosa dan hal-hal yang meragukan, memegang ma"ruah, kedua adalah memiliki ilmu yang dapat digunakan untuk ijtihad di dalam hukum dan kasus kasus hukum yang harus dipecahkan, ketiga sehat

²⁵ *Ibid*, hlm. 48.

pancainderanya baik pendengaran maupun penglihatan dan lisannya agar dapat di gunakan sebagaimana mestinya.

Sedangkan menurut Ibn Taimiyah mengatakan bahwasannya tidak mengharuskan memilih seorang penguasa dalam hal ini imam harus memiliki saksi yang lebih dari seseorang yang dapat dipercayainya, saksi dalam hal ini adalah bentuk dari koalisi atau gabungan partai politik yang di jelaskan dalam PKPU Nomor 3 Tahun 2017 agar individu tersebut dapat mencalonkan diri menjadi seorang Gubernur (pemimpin).²⁶

Islam adalah agama yang dianugerahkan kepada seluruh manusia melalui seorang Nabi terakhir yang *ummi* sebagai tuntunan untuk memperoleh kebahagiaan di Dunia dan Akhirat. Sebagai sebuah anugerah dari yang maha Esa tentunya segala sesuatu yang ada di dalamnya adalah murni hanya untuk kepentingan umat, karena Allah adalah dzat yang suci dari tujuantujuan pribadi. Bermula dari hal tersebut dan dalil-dalil nash membuat sebuah kaidah pokok dari tujuan syari'at yaitu mendatangkan berbagai kemaslahatan serta menolak berbagai kerusakan "*maslahah mursalah*".

Para mujtahid menggunakan konsep ini dalam menghasilkan produk-produk hukum karena mereka semua sepakat bahwa syari'at Islam telah membuktikan bahwa ia adalah agama yang mampu menjawab berbagai tantangan dari perkembangan zaman dan peradaban yang yang selalu berubah-ubah di tiap situasi dan kondisi, sebagaimana kaidah "*la yunkiru taghyir al-ahkam bi taghyir al-zaman*".²⁷

Menurut istilah umum *Maslahah* adalah mendatangkan segala bentuk kemanfaatan atau menolak segala kemungkinan yang merusak. Lebih jelasnya Manfaat adalah ungkapan dari sebuah kenikmatan atau segala hal yang masih

²⁶ Abudul Wahhab Khallaf, *Politik Hukum Islam*, (Yogya: Tiara Wacana, 1994), hlm. 17.

²⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Media Pratama, 2007), hlm. 16.

berhubungan denganya, sedangkan kerusakan adalah hal-hal yang menyakitkan atau segala sesuatu yang ada kaitan denganya.

Pandangan terhadap *masalahah* terbagi menjadi dua bagian, yaitu pandangan *masalahah* menurut kaum sosialis materialis serta pandangannya menurut syara' (hakikat syara'), dalam pembahasan pertama al Syatiby mengatakan: "*masalahah* ditinjau dari segi artinya adalah segala sesuatu yang menguatkan keberlangsungan dan menyempurnakan kehidupan manusia, serta memenuhi segala keinginan rasio dan syahwatnya secara mutlak". Sedangkan menurut arti secara Syara' adalah segala sesuatu yang menguatkan kehidupan di dunia tidak dengan cara merusaknya serta mampu menuai hasil dan beruntung di akhirat, dalam hal ini al-Syatiby mengatakan, "menarik kemaslahatan dan membuang hal-hal yang merusak bisa juga disebut dengan melaksanakan kehidupan di dunia untuk kehidupan di akhirat" sedangkan menurut al-Ghazali *masalahah* adalah: "memelihara tujuan daripada syari'at". Sedangkan tujuan syara' meliputi lima dasar pokok, yaitu: 1. Melindungi agama (*hifd al-din*), 2. melindungi jiwa (*hifd al-nafs*), 3 melindungi akal (*hifd al-aql*), 4. melindungi kelestarian manusia (*hifd al-nasl*), 5. melindungi harta benda (*hifd al-mal*).²⁸

Dalam perspektif fikih *siyasah*, konsep mekanisme calon perseorangan sesuai dengan konsep *masalahah ammah*, *hurriyyah alra'y*, dan *hurriyyah al-syakhsiyyah*:

1. *Maslahah Ammah*

Maslahah 'ammah adalah kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kemaslahatan umum ini tidak berarti untuk kepentingan semua orang, tetapi bisa berbentuk kepentingan mayoritas umat. Misalnya ulama memperbolehkan membunuh penyebar bid'ah

²⁸ M.Ibn Ahmad Taqiyah, *Masadiru Al-Tasyri Al-Islamy*, (Lebanon: Muasisu Al Kitab Al-Tsaqafiyah, 1999), hlm. 138.

yang dapat merusak akidah umat, karena menyangkut kepentingan orang banyak.

Berdasarkan uraian di atas, kemaslahatan umat merupakan sesuatu yang sentral dalam kajian fiqh *siyasah* khususnya *siyasah dusturiyyah*, sehingga kebijakan apapun maupun perundang-undangan yang hendak diberlakukan oleh penguasa harus selalu mempertimbangkan dan memperhatikan akibat yang akan ditimbulkan. Dengan kata lain, apakah menimbulkan kemaslahatan bagi umat atau malah sebaliknya. Dalam hal ini calon perseorangan yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah tentunya tidak dapat ditolak keberadaannya secara syariat ini dikarenakan tidak semua keinginan serta kepentingan warga dan masyarakat terakomodasi oleh adanya partai politik sehingga sangat diperlukan orang yang tidak terafiliasi dengan partai dalam arti pencalonan perseorangan untuk menjaga kemaslahatan umat ini. Keputusan baru yang telah dikeluarkan oleh MK dalam hal ini sangat relevan dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai keislaman. MK telah memenuhi persyaratan kemaslahatan ummat yang harus terjaga disbanding kepentingan pribadi partai-partai politik tersebut.

Berkaitan dengan hal tersebut, bahwa apabila UU atau ketentuan yang sebelumnya ternyata tidak sesuai dengan tuntutan perkembangan masyarakat, maka harus dirubah. Meskipun secara politis kepala daerah dari calon perseorangan mendapatkan dukungan politis secara minoritas di lembaga DPRD, namun jika kepala daerah tersebut dapat menunjukkan prestasi kerja dan pengabdian kepada masyarakat di daerahnya dengan penuh tanggungjawab dan dapat mensejahterakan rakyatnya, serta tidak melanggar hukum dalam kinerjanya sebagai kepala daerah, maka kepala daerah tersebut walaupun berasal dari calon perseorangan semestinya juga akan memperoleh dukungan politik dari para anggota DPRD dan

dukungan moral dari rakyat yang dipimpinnya, karena kemampuan tersebut berarti berusaha melindungi kemashlahatan masyarakat yang lebih luas, yang lebih utama daripada segelintir orang saja, *al-maslahah al-'ammah muqaddamatun 'ala maslahat al-Khamsah*.²⁹

2. *Hurriyah al-Ra'y* (Kebebasan berpendapat)

Dalam kerangka fiqh Islam, kebebasan mengemukakan pendapat biasa disebut dengan istilah *hurriyyah al-ra'y*, yang secara etimologis berarti kebebasan berpendapat yang juga berarti kebebasan berbicara. Penggunaan istilah *hurriyyah al-ra'y* dan bukan *hurriyyah al-qawl* menunjukkan bahwa para ulama dan sarjana muslim telah menempatkan kedudukan yang amat penting dalam tradisi pemikiran dan keilmuan Islam. Istilah *ra'y* dalam tradisi pemikiran dan keilmuan Islam biasanya dibagi ke dalam tiga jenis, yaitu yang terpuji, tercela, dan diragukan. Jenis *ra'y* atau pendapat yang terpuji adalah *ra'y* yang dijelaskan dalam al-Quran, Sunnah, pendapat para sahabat, *ra'y* yang merupakan hasil ijtihad, dan *ra'y* yang dicapai melalui proses musyawarah. *Ra'y* yang tercela (*al-ra'y al-mazmumah*) dikenal dalam tiga jenis *ra'y*, yaitu bid'ah (pembaharuan yang merusak dan menyesatkan), hawa (niat jelek) dan *baghy* (pelanggaran hukum). Dalam *usul al-fiqh*, *ra'y* biasanya didefinisikan sebagai pendapat tentang suatu masalah yang tidak diatur dalam al-Quran dan Sunnah. Ia merupakan pendapat yang dipertimbangkan dengan matang, yang dicapai sebagai hasil pemikiran yang mendalam dan dilakukan dengan usaha yang keras dari seseorang. Dengan demikian *hurriyyah al-ra'y* mensyaratkan adanya pendapat dan pemikiran yang matang, mendalam dan sungguh-sungguh.

²⁹ Muhakki, Mekanisme Suara Terbanyak Bagi Pemilu Legislatif (Studi Siyasah Dusturiyah), *Jurnal al-Daulah*, No. 2, Vol. 1 (Oktober, 2011), hlm. 167.

Setiap orang boleh mengemukakan pendapat sejauh tidak melanggar hukum yang mengandung penghujatan dan fitnah, serta didasarkan pada argumen yang logis, faktual dan bertanggung jawab. Dalam kacamata pemikiran dan keilmuan Islam, *ra'y* dibatasi secara nyata oleh wahyu Tuhan (al-Quran dan Sunnah). Tetapi jika tersedia aturan dan pedoman dalam wahyu, atau jika kedua sumber tersebut (al-Quran dan Sunnah) hanya memuat aturan atau pedoman yang masih memungkinkan untuk ditafsirkan, maka hal tersebut masih terbuka untuk *ra'y*. dan hak untuk mendapatkan persamaan (*al-musyawah*) di muka hukum dan pemerintahan. Jika kita korelasikan dengan Undang-undang yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) serta sesuai dengan amanat UUD NRI pasal 28E ayat 3 bahwa “setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat...” Ini sejalan dengan corak demokrasi Indonesia sehingga dalam keadaan pemilihan kepala daerah siapapun berhak menyatakan dirinya untuk maju sebagai calon kepala daerah dengan atau tanpa partai politik.

Ketentuan ini mengakomodasi setiap hak-hak asasi warga negara yang ingin memajukan bangsa dan negaranya serta tidak berafiliasi dengan partai politik manapun tetapi tetap bercita-cita memperjuangkan kepentingan bangsa dan negara. Fakta ini seiring dengan pernyataan bahwa partai politik itu cenderung mementingkan kepentingannya dan bukan rakyat. Seperti dijelaskan oleh Maurice Duverger³⁰ pada bagian pertama abad ke sembilan belas para aktivis yang aktivitasnya mengacu pada partai mereka lebih sering mengutamakan berpikir tentang ideologi daripada mengenai manusianya. Sehingga kebenaran yang

³⁰ Maurice Duverger. Party Politics and Pressure Groups A Comparative Introduction, (Bina Aksara: 1991), hlm. 5.

dipegang pun lebih cenderung pada kebenaran dari ideologi partai yang menjadi panutannya dari pada kebenaran yang universal.³¹

4. *Hurriyah Al-Syakhsiyyah* (Kebebasan Berprilaku)

Dalam UUD NRI pasal 28E ayat 2 ditegaskan bahwa “setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya dan juga pasal 28I ayat (1) hak untuk hidup, ...hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, ...hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum...” dan ayat (2) bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan diskriminatif itu.

Di dalam Islam, secara khusus Hukum Tata Negara Islam ketentuan ini dikenal dengan *Hurriyah Al-Syakhsiyyah* dalam arti kebebasan berprilaku secara khusus dan Hak-Hak Asasi Manusia secara umum yang telah diatur dalam Islam juga. Siapapun diberikan hak sebesar-besarnya untuk berprilaku secara bebas namun dalam menjalankan hak dan kebebasannya itu setiap orang wajib tunduk atas batasan-batasan yang telah diberikan oleh agama maupun negara yang terejawantah di dalam undangundang dan nilai-nilai keislaman dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral nilai-nilai agama dan kebangsaan dan ketertiban atau kemaslahatan umat.

Kepala daerah yang bertindak sebagai pengontrol, pemimpin dan pengawas bagi berjalannya kebebasan itu sudah seharusnya juga dipilih berdasarkan asas kebebasan tersebut. Tidak ada yang boleh

³¹ M. Hasbi Amiruddin, *Konsep Negara Menurut Fazlur Rahman*, (Jakarta: UII Press, 2000), hlm. 139.

melarang siapapun untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah baik itu melalui partai ataupun dengan jalan perseorangan karena itu akan melanggar kebebasan dan hak warga negara untuk membela negaranya. Kebutuhan untuk menjalankan pemilihan kepala daerah langsung dengan sistem yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada dasarnya merupakan amanat dari konstitusi hasil amandemen kedua, kendati tidak secara tegas dinyatakan kata-kata pemilihan secara langsung. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan kedua menyatakan bahwa “gubernur, bupati, walikota, merupakan masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.”

Perkataan dipilih secara demokratis dapat ditafsirkan secara luas. Yang dapat saja ditafsirkan dipilih secara langsung melalui sistem perwakilan DPRD pada semua tingkatannya. Melihat hal ini Islam sangat mengedepankan kemaslahatan luas bagi rakyat untuk memilih siapa calon pemimpinnya baik itu dari partai maupun tidak. Logikanya, apabila partai politik sudah tidak bisa lagi menjaga kemaslahatan tersebut dan tidak mampu mempertanggung jawabkannya terhadap rakyat secara sosial maka alternatif lain berupa pilihan calon perseorangan non-partai menjadi pilihan yang telah sesuai dengan asas perlakuan tanpa diskriminasi kebebasan berpendapat dan hak asasi manusia bagi calon pemimpin yang tidak berafiliasi dengan partai.

BAB EMPAT

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya, maka kesimpulan sebagai berikut ;

1. Pertimbangan hukum sebagai syarat persentase jumlah kursi atau akumulasi peroleh suara sah dalam mengajukan calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah terdiri dari pertimbangan yang bersifat kultur, struktur hukum, substansi hukum, nilai filosofi hukum dan Norma Hukum Pencalonan Kepala Daerah dalam Pilkada.
2. Pandangan fiqih siyasah terhadap pencalonan kepala daerah harus memiliki syarat, yaitu harus mempunyai sifat adil dengan segala persyaratan yang telah ditentukan, memiliki ilmu pengetahuan yang memadai, sehat dan tidak cacat fisiknya, tidak ada kekurangan anggota tubuh yang menghalanginya untuk bergerak cepat dan bangun, memiliki kemampuan untuk berjihad dengan baik dan memiliki sifat keberanian dan sifat menjaga rakyat. Jika ditinjau dari fiqih siyasah terhadap pencalonan pemilihan kepala daerah adanya persentase suara untuk mencalon kepala daerah melalui partai politik sebesar 20% kursi di DPRD dan 25% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu terakhir adalah tidak sejalan dengan konsep *siyasah syar'iyah* yang mencakup keadilan umat dan konsep *siyasah dusturiyah* yang mencakup hak-hak umat. Sebab pencalonan seorang kepala daerah melalui partai politik termasuk kajian keadilan umat dan kajian hak-hak umat, yang dimana dalam negara Islam harus ditegakkan selagi ia masih mampu dan berkompeten menjadi seorang pemimpin. Karena itu, dalam Islam syarat menjadi seorang pemimpin tidak harus di

dukung oleh sekumpulan orang atau golongan agar dapat menjadi seorang pemimpin.

B. Saran

Dari kesimpulan di atas, penulis mengajukan beberapa saran, antara sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah khususnya pembentuk Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 tahun 2017 yang merujuk pada PP No. 1 Tahun 2014 untuk mempedomani Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik yang terdapat pada Bab VI Hak dan Kewajiban Partai Politik pada pasal 12 huruf (i) yang berbunyi “ partai politik berhak mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, calon Gubernur dan Wakil Gubernur, dan Walikota serta Wakil Walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Bagi pemerintah untuk mengkaji ulang Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Gubernur, Bupati dan Walikota yang merujuk pada PP Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang menyulitkan calon dari partai politik untuk maju sebagai calon Gubernur/kepala daerah di karenakan besarnya syarat ambang batas dari PKPU Nomor 3 Tahun 2017 tersebut sebesar 20% jumlah kursi dari partai politik pengusung bakal calon tersebut. Hal ini telah melanggar ketentuan baik dalam konsep Hak Asasi Manusia maupun pandangan fiqih siyasah yakni siyasah syar’iyah dan siyasah dusturiyah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abudul Wahhab Khallaf, *Politik Hukum Islam*, Yogya: Tiara Wacana, 1994
- Ahmad Djazuli, *Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2007.
- Alihar, *Disparitas Regional dan Konflik Pilkada Aceh 2012*. Banda Aceh, 2009.
- Al-Qur'an dan Terjemahannya, Departemen Agama Republik Indonesia. Bandung: Diponegoro, 2008.
- Burhan Bugin. *Metodologi Penelitian Kuantitatif (Komuningkasi, Ekonomi, dan Kebijakan Publik Serta Ilmu-Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana Prenada Media, 2011
- Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial* (Yogyakarta: Gajah Mada Press, 2007
- Irwansyah, *Kadalisasi Pilkada Aceh Sebuah Catatan*, (Banda Aceh: Unsyiah, 2012
- Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Filosofi, Sistem dan Problema di Indonesia*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005
- Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya Offset, 2007.
- M. Aziz, *Kajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan HAM RI, 2009.
- Miriam Budiarto. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: Gramedia Pustaka. 2008.
- Noor, *Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah*, (Jakarta: Kementrian Hukum dan HAM, 2009.
- Poewadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Depdikbud, 2008

Quraish Shihab, *Tafsir al-Misbah*, (Jakarta : Lentera Hati, 2012

Ridwan, *Skala Pengukuran Variabel-Variabel Penelitian*, (Bandung: Alfabeta, 2005

Jurnal:

Al Fajar Nugraha, *Pilkada Langsung Dan Pilkada Tidak Langsung Dalam Perspektif Fiqih Siyasah*, *Jurnal Hukum Islam* Nomor XV Volume 2, Desember 2016.

Bambang Widjojanto, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah : Upaya Mendorong Proses Demokratisasi*, Makalah pada seminar nasional *Pemilihan Langsung Kepala daerah sebagai Wujud Demokrasi Lokal*, Adeksi 2003.

Moh. Faiz, *Sifat Dasar dan Pengertian Mengenai Perbandingan Hukum*, <https://panmohamadfaiz.com/2007/02/17/perbandingan-hukum>, diakses tanggal 30 November 2020.

Peraturan Perundang Undangan

Pasal 5 Pagraf 1 PKPU Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 dalam pasal 1 butir 1

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota
Pasal 40 ayat 1, 2 dan 3.tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
Pasal 40 ayat (1)

PKPU Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Pada Pasal 91 Ayat (2)

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 3

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Pasal 17 ayat (3)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015

Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh pasal 67 ayat 1

Wibside:

www.pemilihan umum gubernur Aceh 2017, diakses pada 18 November 2020

www.pemilihan umum gubernur Aceh 2017, diakses pada 18 November 2020

